



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB**  
**INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS**  
**DEPARTAMENTO DE ESTUDOS LATINO-AMERICANOS – ELA**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS – PPGECSA**

**MEIRE CRISTINA CABRAL DE ARAÚJO SILVA**

**Os Mbya-guarani e rodovias: análise comparativa das relações interétnicas  
em empreendimentos de infraestrutura de transportes  
no Brasil e na Argentina**

**BRASÍLIA**  
**2022**

**MEIRE CRISTINA CABRAL DE ARAÚJO SILVA**

**Os Mbya-guarani e rodovias: análise comparativa das relações interétnicas  
em empreendimentos de infraestrutura de transportes  
no Brasil e na Argentina**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (Doutorado em Ciências Sociais) da Universidade de Brasília (área de concentração: Estudos Comparados sobre as Américas), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Dr. Crithian Teófilo da Silva.

BRASÍLIA  
2022

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

SS586m Silva, Meire Cristina Cabral de Araújo  
Os Mbyá-Guarani e rodovias: análise comparativa das  
relações interétnicas em empreendimentos de infraestrutura  
de transportes no Brasil e na Argentina / Meire Cristina  
Cabral de Araújo Silva; orientador Crísthian Teófilo da  
Silva. -- Brasília, 2022.  
305 p.

Tese (Doutorado - Doutorado em Ciências Sociais) --  
Universidade de Brasília, 2022.

1. Estudos comparados. 2. Relações interétnicas. 3.  
Infraestrutura de transportes. 4. Compensação ambiental. 5.  
Mbyá-Guarani. I. Silva, Crísthian Teófilo da, orient. II.  
Título.

MEIRE CRISTINA CABRAL DE ARAÚJO SILVA

**Os Mbyá-guarani e rodovias: análise comparativa das relações interétnicas  
em empreendimentos de infraestrutura de transportes  
no Brasil e na Argentina**

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais (Doutorado em Ciências Sociais) da Universidade de Brasília (área de concentração: Estudos Comparados sobre as Américas), como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Ciências Sociais.

Banca realizada em 28/04/2022.

Resultado: \_\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

\_\_\_\_\_  
Prof. Dr. Cristhian Teófilo da Silva (UnB)  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Membro interno: Profa. Dra. Elaine Moreira (UnB)

\_\_\_\_\_  
Membro externo: Prof. Dr. Edson Damas da Silva (MPRR)

\_\_\_\_\_  
Membro externo: Prof. Dr. Gustavo Hamilton Menezes (Funai)

\_\_\_\_\_  
Suplente: Prof. Dr. Stephen Grant Baines (UnB)

## Dedico este trabalho:

A Deus, o meu maior orientador, cuja luz brilha tão forte no meu espírito que é impossível não admitir que todos os acontecimentos na minha vida estiveram aos seus cuidados.

À minha principal unidade de afeto: Luiz Honorato da Silva Júnior,  
Maria Eduarda Honorato de Araújo e Laura Honorato de Araújo.

Vocês são o esteio da minha existência. Saibam que o apoio de vocês nos meus projetos foi muito importante. Sei que foram muitas ausências; por isso, ao encerrar esta etapa, vocês a concluem comigo.

À memória do meu pai, Antônio Lucindo de Araújo que me ensinou sobre o valor do bem feito!

À memória de minha mãe Teresinha Cabral de Araújo, inspiração de alegria, e da minha madrasta Vilani Rocha Dinóia, pelo apreço ao conhecimento.

Às minhas irmãs Lucinha, Nora, Lia e meu irmão Dalcy, carinhosamente chamado de Baiano, por acreditarem que nossas histórias de vida nos tornam pessoas resilientes às adversidades e acima de tudo por vivenciarem que o amor é a chave da explicação em família.

Aos meus cunhados e cunhadas, concunhados e concunhadas Raimundo Serra, Nino, Luciângela, Luciane, Lúcia, Walter, César e

Penha por munirem minha vivência de relações tão afetuosas.

Aos meus sobrinhos e sobrinhas consanguíneos e por afeição cuja existência me diz sempre: a vida segue.

Aos Mbyá-Guarani que me ensinaram sobre a resistência criativa e o valor do silêncio.

## AGRADECIMENTOS

Sem o apoio constante dessas tantas pessoas que gentilmente Deus me presenteou, colocando-as em meu caminho, eu certamente não teria sobrevivido sozinha. Por isso, quero agradecer por terem me ensinado que a gente nunca está sozinha por mais que pense estar, que a gente é tanta gente onde quer que a gente vá... A estes exemplos, em que procuro me espelhar sempre, os meus sinceros reconhecimentos:

Ao meu notável orientador Dr. Cristhian Teófilo da Silva, meus sinceros agradecimentos a este ser iluminado, pela liberdade de trabalho, pela competência, pela presteza, pelo apoio, pela indicação de caminhos a seguir, por acreditar no meu potencial para desenvolver e concluir esta pesquisa. Exemplo célebre da frase popular “Quando eu crescer, eu quero ser igual a ele”.

Ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Estudos Comparados em Ciências Sociais – Área de concentração em Estudos Comparados sobre as Américas que, sensivelmente, souberam compreender as dificuldades de uma pesquisa comparada na circunstância de pandemia em todo o planeta, aprovando a prorrogação do prazo para a conclusão desta tese.

À Universidade de Brasília, através do Departamento de Estudos Latino-Americanos (ELA) e a toda equipe de trabalho.

Aos meus professores de Pós-Graduação do Departamento de Estudos Latino-Americanos pelos diálogos de conhecimentos que me ajudaram na compreensão do foco de minha pesquisa, sua natureza e seu campo de atuação.

Ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT.

À Fundação de Amparo à Pesquisa – FAPESP, na pessoa de sua Coordenadora Juliana Roscoe e de seus colaboradores Gilson Laone, Ícaro, Gabriel, Vivi, Edson e toda sua equipe de trabalho.

À Cecília, secretária do Programa, pela intersecção, pela responsabilidade e prontidão na entrega de quaisquer orientações e documentações solicitadas durante a consecução do doutorado.

Aos meus colegas, à época, doutorandos, pelos debates e acréscimos, aqui representados por Keyte, Adriana, Leandro e Cristabell.

Aos meus amigos que me muniram de tanta colaboração, me levando a concluir que nenhuma pesquisa é individual: Pollyana Benevides, Ivete Almeida, Juciene dos Santos, Fernanda Pillati, Lídia Lopes, Fabianne Medeiros, Aline Figueredo, Eliete Gonçalves, Rossine

Wanderley, Júlio Maia, Raquel Alves, Richard dos Santos, Lucinete Santos, Juliana Roscoe, Arthur Kelsen, Gidalti Silva, Gilson Laone e Daniela Susã.

A todos (as) colegas e amigos (as), cujos nomes não estão aqui expressos, mas que, direta ou indiretamente, contribuíram para que este trabalho se concretizasse.

Aos caciques Mbyá-Guarani Artur Souza, Santiago Franco, Estevan Garai, José de Souza, Maurício Gonçalves, Paulo Tormenta e Lírio Gimenez pela disponibilidade do tempo, por me permitirem entrar em suas especialidades físicas e emocionais.

**“Nhembojeroviá”.**

(Palavra Mbyá-Guarani que traduz-se

“respeito”)

## RESUMO

O eixo de investigação desta tese são as situações sociais que se estabelecem quando povos indígenas são afetados por projetos de desenvolvimento de infraestrutura de transportes. Especificamente, estuda duas situações de empreendimentos de transporte que impactaram o povo Mbyá-Guarani na América Latina, quais sejam: a duplicação da Rodovia BR-116 no estado do Rio Grande do Sul/Brasil e a construção da nova ponte sobre o arroyo Cuña Pirú na RP-7 na província de Misiones/Argentina. O trabalho se desenvolve pelo método de Análise Comparativa Qualitativa (QCA), analisando e contrapondo esses dois fatos sociais em países vizinhos, quais sejam Brasil e Argentina. Trata-se de pesquisa exploratória e qualitativa, a qual adota os procedimentos técnicos bibliográfico, documental e estudo de campo, o último realizado em aldeias Mbyá-Guarani de ambos países mediante entrevistas com seus caciques e no âmbito dos órgãos responsáveis pela infraestrutura de trânsito, especialmente por meio de entrevistas com os gestores do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes no Brasil, bem como de agentes de mercado. O objetivo é examinar comparativamente as relações interétnicas que vêm sendo estabelecidas em situações sociais configuradas por projetos de desenvolvimento que afetem povos indígenas ou parcelas de suas populações, identificando aspectos comuns e das estruturas de diálogos que se formam. A tese inicialmente apresenta o desenho da pesquisa e o campo burocrático da infraestrutura de transportes, para então focar na compreensão da complexa rede de interação social que se forma a partir de empreendimentos de infraestrutura de transporte rodoviário. A pesquisa apura que a infraestrutura de transporte, mais que técnica de engenharia, se constitui a expressão de um processo macroestrutural econômico, fato verificado tanto no Brasil, quanto na Argentina. Verifica que em ambos países a abordagem da questão indígena em obras rodoviárias se dá a partir de uma preocupação com o meio ambiente e o desenvolvimento sustentável. Constata que na Argentina a especificidade da temática povos indígenas e empreendimentos ainda não compõe um repertório de análise estatal exclusivo, como ocorre no Brasil através de item específico regulado do licenciamento ambiental. Além disso, determina que no Brasil há atores intervenientes especializados na questão indígena cuja opinião é determinante para a avaliação da situação e a fixação de medidas compensatórias, o que não se reproduz na Argentina. Em que pesem as nuances, avalia que em ambos países a ótica quanto à questão indígena nesses empreendimentos se posiciona de maneira similar ao que foi visto ao longo da história, reproduzindo densificações de que são empecilhos, resultantes de uma diligente empresa de supressão. Por outro lado, acentua o desempenho dos agentes sociais enquanto agentes epistêmicos dialógicos que atuam no equilíbrio das assimetrias e realça o avizinhamo dos Mbyá-Guarani com as estradas enquanto resistência criativa, destacando a agencialidade desses nas negociações compensatórias. Em suas considerações finais, a tese propõe a necessidade de construção de uma sociologia da infraestrutura, pensando no cenário de comunicação e interação multifacetado envolto aos empreendimentos viários que afetam as comunidades indígenas.

**Palavras-chave:** Estudos comparados. Relações interétnicas. Infraestrutura de transportes. Compensação ambiental. Mbyá-Guarani.

## RESUMEN

El eje de investigación de esta tesis pasa por las situaciones sociales que se establecen cuando los pueblos indígenas se ven afectados por proyectos de desarrollo de infraestructura de transporte. Específicamente, son abordadas dos situaciones de proyectos de transporte que impactaron al pueblo Mbyá-Guaraní en América Latina, a saber: la duplicación de la Carretera Federal BR-116 en el estado de Rio Grande do Sul/Brasil y la construcción del nuevo puente sobre el arroyo Cuña Pirú en la Ruta Provincial 7, en la provincia de Misiones/Argentina. El trabajo se desarrolla por medio del método de Análisis Comparativo Cualitativo (QCA), analizando y cotejando estos dos hechos sociales en países vecinos, a saber, Brasil y Argentina. Se trata de una investigación exploratoria y cualitativa que adopta procedimientos técnicos de estudio bibliográfico, documental y de campo, este último realizado en pueblos Mbyá-Guaraní de ambos países por medio de entrevistas con sus jefes y en el ámbito de los órganos responsables por la infraestructura del transporte, especialmente a partir de entrevistas con gerentes del Departamento Nacional de Infraestructura de Transporte de Brasil, así como con agentes de mercado. El objetivo es examinar comparativamente las relaciones interétnicas que se han establecido en situaciones sociales configuradas por proyectos de desarrollo que afectan a los pueblos indígenas o a parte de sus poblaciones, identificando aspectos comunes y las estructuras de diálogo que se construyen a partir de ahí. La tesis presenta inicialmente el diseño de investigación y el campo burocrático de la infraestructura de transporte, para posteriormente comprender la compleja red de interacciones sociales que se forman a partir de los proyectos de infraestructura de transporte por carreteras. La investigación revela que la infraestructura de transporte, más que una técnica de ingeniería, constituye la expresión de un proceso económico macroestructural, hecho verificado tanto en Brasil como en Argentina. Se comprueba también que en ambos países el abordaje del tema indígena en las obras viales se basa en la preocupación por el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Se señala que en Argentina la especificidad del tema pueblos indígenas y empresas aún se constituyó como un repertorio de análisis exclusivo del Estado, como ocurre en Brasil a través de un ítem reglamentado específico de licenciamiento ambiental. Además, se pone en evidencia que en Brasil existen actores intervinientes especializados en el tema indígena cuya opinión es decisiva para el diagnóstico de la situación y el establecimiento de medidas compensatorias, lo que no se observa en Argentina. Pese a los matices, se cree que en ambos países la perspectiva de lo indígena en estos proyectos se sigue posicionando de manera similar a lo visto a lo largo de la historia, reproduciendo densificaciones de obstáculos, producto de una diligente empresa de represión. Por otro lado, se acentúa la actuación de los agentes sociales como agentes epistémicos dialógicos que actúan en el equilibrio de las asimetrías y se destaca la proximidad de los Mbyá-Guaraní con los caminos como resistencia creadora, destacando su agencia en las negociaciones compensatorias. En sus consideraciones finales, la tesis propone la necesidad de construir una sociología de la infraestructura, considerando el escenario multifacético de comunicación e interacción que implican los proyectos viales que afectan a las comunidades indígenas.

**Palabras-clave:** Estudios comparativos. Relaciones interétnicas. Infraestructura de transporte. Compensación ambiental. Mbyá-Guaraní.

## ABSTRACT

The research axis of this thesis is the social situations that are established when indigenous peoples are affected by development projects of transport infrastructure. Specifically, it studies two situations of transport undertakings that impacted the Mbyá-Guarani people in Latin America, namely: the duplication of Highway BR-116 in the state of Rio Grande do Sul/Brazil and the construction of the new bridge over the arroyo Cuña Pirú on the RP-7 in the province of Misiones/Argentina. The work is developed by the Qualitative Comparative Analysis (QCA) method, analyzing and opposing these two social facts in neighboring countries, namely Brazil and Argentina. This is an exploratory and qualitative research, which adopts bibliographic, documentary and field study as its technical procedures, the last one carried out in Mbyá-Guarani villages in both countries through interviews with their chiefs and within the scope of the bodies responsible for the transport infrastructure, especially through interviews with the managers of the National Department of Transport Infrastructure in Brazil, as well as market agents. The objective is to comparatively examine the interethnic relationships that have been established in social situations configured by development projects that affect indigenous peoples or parts of their populations, identifying common aspects and the dialogue structures that are formed. The thesis initially presents the research design and the bureaucratic field of transport infrastructure, and then focuses on understanding the complex network of social interaction that is formed from road transport infrastructure undertakings. The research finds that the transport infrastructure, more than engineering technique, constitutes the expression of a macro-structural economic process, a fact verified both in Brazil and in Argentina. It verifies that in both countries the approach to the indigenous issue in road constructions is based on a concern with the environment and sustainable development. It notes that in Argentina the specificity of the indigenous peoples and enterprises theme still does not compose a repertoire of exclusive state analysis, as it happens in Brazil through a specific regulated item of environmental licensing. In addition, it determines that in Brazil there are intervening actors specialized in the indigenous issue whose opinion is decisive for the assessment of the situation and the establishment of compensatory measures, which is not reproduced in Argentina. Despite the nuances, it believes that in both countries the perspective of the indigenous issue in these enterprises is still positioned in a similar way to what has been seen throughout history, reproducing densifications do wich are hindrances, resulting from a diligent suppression company. On the other hand, it accentuates the performance of social agents as dialogical epistemic agents that act in the balance of asymmetries and highlights the proximity of the Mbyá-Guarani with the roads as creative resistance, highlighting their agency in compensatory negotiations. In its final considerations, the thesis proposes the need to build a sociology of infrastructure, thinking about the multifaceted communication and interaction scenario involved in road projects that affect indigenous communities.

**Key words:** Comparative studies. Interethnic relations. Transport infrastructure. Environmental compensation. Mbyá-Guarani.

## LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografia 1 – Venda de artesanato, próximo à aldeia Coxilha da Cruz ( <i>tekoá yyguá porã</i> )...	43
Fotografia 2 – 58ª reunião Comitê Gestor PBAi sobre a duplicação BR-116/RS/2018.....	49
Fotografia 3 – Evento comemorativo do 6º ano do PBAi .....	50
Fotografia 4 – Conversando com os Mbyá sobre a pesquisa (1).....	52
Fotografia 5 – Conversando com os Mbyá sobre a pesquisa (2).....	53
Fotografia 6 – Conversando com os Mbyá sobre a pesquisa (3).....	53
Fotografia 7 – Caciques firmam acordo colaborativo com a pesquisadora.....	54
Fotografia 8 – Venda de artesanato Mbyá-Guarani à margem da rodovia .....	168
Fotografia 9 – Acampamento BR-290 e símbolos da cosmologia Mbyá (1) .....	170
Fotografia 10 – Acampamento BR-290 e símbolos da cosmologia Mbyá (2) .....	171
Fotografia 11 – Acampamento BR-290 e símbolos da cosmologia Mbyá (3) .....	171
Fotografia 12 – Vegetação na faixa de domínio na BR-116/RS .....	187
Fotografia 13 – Trecho Duplicado da Rodovia BR-116 (lote 2).....	187
Fotografia 14 – Página oficial divulgando pontos turísticos acessados pela RP-7 .....	191
Fotografia 15 – Demolição da ponte arroyo Cuña Pirú em novembro de 2020.....	193
Fotografia 16 – Nova ponte sobre arroyo Cuña Pirú na RP-7.....	196
Fotografia 17 – Atuação burocrática da obra: abertura de proposta de licitação da construção da ponte Arroyo Cuña Pirú.....	203
Fotografia 18 – Atuação de jornalista divulgando o povo Mbyá-Guarani .....	211
Fotografia 19 – Informe e leitura de nota do presidente da DPV sobre o projeto.....	227
Fotografia 20 – Etnomapeamento realizado pelos Mbyá-Guarani .....	240

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (1).....	133
Gráfico 2 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (2).....	133
Gráfico 3 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (3).....	135
Gráfico 4 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (4).....	137
Gráfico 5 – Respostas dos gestores públicos sobre trabalhos de campo com povos indígenas próximos a empreendimentos (1) .....	217
Gráfico 6 – Respostas dos gestores públicos sobre trabalhos de campo com povos indígenas próximos a empreendimentos (2) .....	217
Gráfico 7 – Respostas dos gestores públicos sobre trabalhos de campo com povos indígenas próximos a empreendimentos (3) .....	218
Fluxograma 1 – Estrutura organizacional do DNIT .....	90
Fluxograma 2 – Estrutura da Dirección Nacional de Vialidad.....	91
Fluxograma 3 – Normativos principiologicos de repercussão aos direitos indígenas.....	117
Fluxograma 4 – Cotejamento normativo no âmbito internacional e a tessitura normativa brasileira na temática povos indígenas .....	119
Fluxograma 5 – Cotejamento normativo no âmbito internacional e a tessitura normativa argentina na temática povos indígenas .....	124
Mapa 1 – Localização das aldeias de grupo de língua guarani no Cone Sul.....	150
Mapa 2 – Aldeias Mbyá-Guarani próximas à rodovia – RP-7 (Misiones/Argentina).....	158
Mapa 3 – Aldeias Mbyá-Guarani próximas à rodovia – BR-116 (Rio Grande do Sul/Brasil).159	
Mapa 4 – Imagem aérea da região da duplicação da Rodovia BR-116.....	182
Mapa 5 – Aldeias Mbyá-Guarani na faixa de domínio da Rodovia BR-116/RS .....	184
Mapa 6 – Imagem aérea da região onde se desenvolve a situação social na Argentina.....	190
Mapa 7 – Desvio interrompendo a RP-7 para obras.....	194

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Normatividade de reconhecimento jurídico-afirmativa dos povos indígenas .....	57
Quadro 2 – Fundamentos do campo burocrático da infraestrutura de transportes .....	58
Quadro 3 – Campo das relações interétnicas em dois empreendimentos rodoviários.....	59
Quadro 4 – Aspectos burocráticos propulsores da relação interétnica.....	59
Quadro 5 – Topologia da relação interétnica dos Mbyás .....	60
Quadro 6 – Comparativo quanto à organização da rede viária e sua relação com um sistema macroestrutural econômico.....	255
Quadro 7 – Comparativo da localização do etno nos empreendimentos de infraestrutura de transportes.....	257
Quadro 8 – Comparativo dos atores sociais que integram a rede de interação nos empreendimentos que afetam povos indígenas, com eixo de atuação .....	260
Quadro 9 – Gradação de interação nos empreendimentos com os Mbyá-Guarani de acordo com os encadeamentos dos processos .....	261

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADP – Atividades Diretamente Produtivas

Art. – Artigo

CADH – Convenção Americana de Direitos Humanos

CDB – Convenção da Diversidade Biológica

CEPPAC – Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas

CERF – Comissão de Estradas de Rodagem Federais

CFS – Capital Fixo Social

CGMAB – Coordenação Geral de Meio Ambiente

CNUMAD – Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento

COFEMA – Consejo Federal do Medio Ambiente

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DAER – Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem

DER – Departamento de Estradas de Rodagem

DNER – Departamento Nacional de Estrada de Rodagem

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

DNV – Dirección Nacional de Vialidad

DPV – Dirección Provincial de Viabilidad

ECI – Estudos de Componente Indígena

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

ELA – Departamento de Estudos Latino-Americanos

EVTEA – Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental

FAPEU – Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária

FCP – Fundação Cultural Palmares

FEM – Fórum Econômico Mundial

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente

ICMBIO – Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade

INAI – Instituto Nacional de Assuntos Indígenas

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MPF – Ministério Público Federal

NEPA – National Environmental Policy Act  
OAE – Obras de Artes Especiais  
OEA – Organização dos Estados Americanos  
OIT – Organização Internacional do Trabalho  
ONU – Organização das Nações Unidas  
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento  
PBA – Plano Básico Ambiental  
PBAi – Plano Básico Ambiental indígena  
PGAS – Plan de Gestión Ambiental y Social  
PIB – Produto Interno Bruto  
PIN – Programa de Integração Nacional  
PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente  
PPA – Plano Plurianual  
QCA – Análise Comparativa Qualitativa  
RIMA – Relatório de Impacto Ambiental  
RP-7 – Ruta Provincial 7  
SFV – Sistema Federal de Viação  
SPILTN – Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais  
STF – Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça  
TCU – Tribunal de Contas da União  
TIPNIS – Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure  
UFSC – Universidade Federal de Santa Catarina  
UNASUL – União das Nações Sul-Americanas  
UnB – Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1	Sobre o Objeto de Pesquisa e os Objetivos da Tese.....	19
1.2	A trajetória do interesse pelo tema .....	24
1.3	Padronizando a grafia .....	28
1.4	Apresentação da tese .....	29
<b>PARTE I – O DESENHO DA PESQUISA E O CAMPO BUROCRÁTICO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES</b> .....		32
<b>2</b>	<b>ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E QUADRO CONCEITUAL</b> .....	32
2.1	Opções conceituais: o aporte teórico orientador da pesquisa .....	33
2.2	Estratégias comparativas amplas do campo de pesquisa: a eleição dos sistemas similares .....	42
2.2.1	Um campo em movimento: o acordo colaborativo com os Mbyá-Guarani .....	47
2.3	A configuração analítica: unidades interpretativas do campo social .....	56
2.3.1	O conteúdo jurídico-afirmativo da relação com os povos indígenas e a racionalidade da infraestrutura .....	56
2.3.2	Campo social das relações interétnicas em empreendimentos rodoviários.....	58
2.3.3	Conformações interétnicas dos Mbyá.....	60
<b>3</b>	<b>TAUTOLOGIA DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES</b> .....	62
3.1	Funções lógicas estruturantes.....	63
3.2	Infraestrutura: a expressão de um processo macroestrutural econômico .....	79
3.3	O engenho burocrático do empreendimento.....	87
<b>4</b>	<b>O LUGAR DO ETNO NOS EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO BRASIL E NA ARGENTINA</b> .....	96
4.1	A internacionalização do discurso ambiental e a retórica da diversidade: a subversão positiva de uma indianidade genérica.....	98
4.1.1	O arquétipo do desenvolvimento sustentável: a natureza econômica .....	98
4.1.2	Da empresa de supressão a alçada de uma cidadania indígena.....	103
4.2	A arena jurídico-afirmativa da relação com os povos indígenas em empreendimentos de infraestrutura.....	110
4.2.1	Tessitura da normatividade dos povos indígenas como grupos étnicos nos Estados brasileiro e argentino.....	113
4.3	O <i>ethos</i> do reconhecimento na infraestrutura de transportes: a racionalidade compensatória .....	127

<b>PARTE II – AS RELAÇÕES INTERÉTNICAS EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES .....</b>	<b>146</b>
<b>5 A RELAÇÃO DOS MBYÁ-GUARANI E ESTRADAS.....</b>	<b>146</b>
<b>5.1 O Juruá levou espaço .....</b>	<b>147</b>
5.1.1 A concepção de espaço territorial Mbyá-Guarani.....	148
<b>5.2 Resistência cultural marginal: Oguatá, Mba'eapo Tenonde e Tekoá .....</b>	<b>153</b>
5.2.1 Reinventando as condições de mobilidade: Oguatá .....	160
5.2.2 Reinventando dinâmicas de subsistência: a monetização do ato criativo Mba'eapo Tenonde ....	163
5.2.3 Reinventando espaços de sobrevivência: Tekoá .....	169
<b>5.3 Considerações: para adiante do recorte analítico .....</b>	<b>175</b>
<b>6 DO POLÍTICO AO GEOMÉTRICO: A INTERFACE DAS RELAÇÕES INTERÉTNICAS EM DOIS EMPREENDIMENTOS RODOVIÁRIOS.....</b>	<b>179</b>
<b>6.1 Origem da situação social: obras rodoviárias e relação com os Mbyá-Guarani</b>	<b>180</b>
6.1.1 Um projeto de interligação econômica de escoamento de mercadoria norte-sul: a duplicação da Rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul/Brasil .....	181
6.1.2 Um projeto de interligação econômica turístico oeste-leste: as ações de conservação da Ruta Provincial 7, na Província de Misiones, Argentina .....	189
<b>6.2 Do geométrico ao social: os atores sociais da relação interétnica .....</b>	<b>198</b>
<b>6.3 Os contornos da interação social em empreendimentos rodoviários.....</b>	<b>213</b>
<b>7 A TOPOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERÉTNICAS DOS MBYÁ-GUARANI EM EMPREENDIMENTOS: DIÁLOGOS E FRICÇÕES .....</b>	<b>233</b>
<b>7.1 As divisas negociais Mbyá-Guarani em empreendimentos de infraestrutura....</b>	<b>234</b>
<b>7.2 A agencialidade Mbyá-Guarani em face dos empreendimentos .....</b>	<b>239</b>
<b>7.3 Relações interétnicas dialógicas na infraestrutura de transportes: da fricção e do <i>nhembojeroviá</i>.....</b>	<b>245</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS: TENONDE PORÃ .....</b>	<b>256</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>266</b>
<b>GLOSSÁRIO .....</b>	<b>292</b>
<b>APÊNDICE A – CONCEPÇÃO METODOLÓGICA COMPARATIVA .....</b>	<b>294</b>
<b>APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE PESQUISA DE TESE.....</b>	<b>299</b>
<b>APÊNDICE C – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO TRABALHO DE CAMPO .....</b>	<b>302</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Há muito que a temática da relação entre povos indígenas e o Estado tem ocupado a agenda acadêmica dos países latino-americanos, sob diversos eixos de estudo. Entretanto, o debate contemporâneo dessa relação se volta ao núcleo “Desenvolvimento e Povos Indígenas” e, como parte desse conteúdo, à questão do lugar dos coletivos indígenas<sup>1</sup> enquanto sujeitos políticos diante de projetos de desenvolvimento. Nesse sentido, estabelece-se o receio de que a integridade cultural indígena, especialmente no que tange aos seus direitos à terra e aos recursos naturais, sejam relativizadas em face das políticas desenvolvimentistas.

A apreensão não é de somenos, pois, historicamente, a inserção desenvolvimentista atraiu uma série de externalidades que resultaram em um cenário de conflitos com os povos indígenas. Em obras de infraestrutura de transporte, por exemplo, sempre se verificaram diversos tipos de tensões que, por vezes, resultaram em batalhas reais, controvérsias administrativas e disputas judiciais<sup>2</sup>. O modelo de integração desenvolvimentista que em um passado recente conduziu a implantação dessas obras de modo impositivo e violento, sem observar minimamente critérios multiculturais, acabou por produzir uma relação bélica e, por consequência, um processo cultural de rejeição desses empreendimentos por boa parte dos povos indígenas e uma equivocada associação de que esses são entraves ao desenvolvimento.

Acontece que enquanto fruto da ação política indígena foi se estabelecendo uma revisão paradigmática em relação ao reconhecimento da diversidade cultural e da organização política indígena. As bases das iniciativas de supressão e abafamento dos povos indígenas foram sendo estremecidas em face das reivindicações indígenas quanto aos direitos de participação nas decisões do Estado. O conteúdo profundo da luta diz respeito, no dizer de Batalla (2006), à demanda de serem reconhecidos como sujeitos políticos.

Esse movimento alcançou organismos internacionais. A Convenção n. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, por exemplo, determina a participação dos povos indígenas mediante processos de consulta em medidas administrativas que os afetem. Em seguida, as cartas políticas constitucionais de vários países da América Latina repeliram, pelo

---

<sup>1</sup> No escopo desta pesquisa o termo coletivo indígena refere-se à adjetivação social de parcelas populacionais de um ou de vários povos indígenas, bem como aos grupos étnicos tomados em sua totalidade.

<sup>2</sup> Em 19 de janeiro de 2018, a Juíza Federal Substituta da 3ª Vara do Amazonas, provocada na Ação Civil Pública n. 1001605-06.2017.3200, ajuizada pelo Ministério Público em face da União e da FUNAI, pronunciou-se liminarmente pelo reconhecimento das violações de direitos fundamentais do povo Waimiri-Atroari (Kinja), em razão da construção da rodovia BR-174 (Manaus – Boa Vista) durante a Ditadura Militar.

menos no plano normativo, a perspectiva assimilacionista e o princípio da tutela dos povos indígenas, elevando-os enquanto sujeitos políticos.

Colateralmente a essa revisão normativa voltada aos povos indígenas, as premissas norteadoras do desenvolvimento também foram revisitadas. A esse respeito, tem-se a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento de 1986, em que o sujeito central do processo de desenvolvimento é a pessoa humana. Essa política de desenvolvimento deveria fazer do ser humano o principal participante e beneficiário do progresso.

Outro instrumento normativo que redimensiona a compreensão de desenvolvimento é a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992 na qual se estabelecem princípios a serem perseguidos no novo paradigma de desenvolvimento sustentável, dentre os quais o que se refere ao fato de que os seres humanos estão no centro das preocupações relativas ao meio ambiente e que o desenvolvimento não pode ser considerado isoladamente. Em específico quanto aos povos indígenas, esses e outras coletividades locais, em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais, têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento. Os Estados e os demais povos deveriam reconhecer sua identidade, sua cultura e seus interesses, concedendo-lhes todo apoio necessário e permitindo-lhes participar da realização de um desenvolvimento sustentável.

Esses acordos internacionais compeliram a atividade empreendedora a aderir a novas perspectivas de desenvolvimento, reconhecendo os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento. Por esse prisma, na execução de obras de melhoramento de uma rodovia enquanto plano de crescimento econômico e integração nacional, além do aspecto da engenharia rodoviária, vários outros precisam ser observados.

O alinhamento dessas mudanças paradigmáticas foi impondo uma matriz de relacionamento como sendo jurídica-afirmativa, entre povos indígenas e a atividade empreendedora de infraestrutura. Deste modo, obras de infraestrutura de transportes ficam sujeitas a licenciamentos administrativos ambientais, em que devem ser mitigados e compensados os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento uma vez reconhecidos.

Na situação em que empreendimentos podem afetar comunidades indígenas e suas terras, estudos específicos precisam ser realizados. Essa ocorrência dentro do plano de estudos de impactos ambientais é denominada, consoante jargão administrativo, “componente indígena”. Assim, uma vez mapeados os impactos, deve ser elaborado um programa específico para controlá-los. São necessárias ações específicas no âmbito coletivo, no qual além da delimitação dos impactos, ocorrem também as tratativas relacionadas às deliberações de

programas específicos que mitiguem e compensem esses impactos. O instrumental de análise e apontamento das medidas é nomeado Plano Básico Ambiental Indígena – PBAi .

Nesse sentido, tão somente a prática é que propõe a autenticidade à matriz de relacionamento jurídico-afirmativo entre povos indígenas e a atividade empreendedora de infraestrutura. Mesmo com todo o arcabouço jurídico-afirmativo, os direitos dos povos indígenas ainda são vistos com estranheza e sopesados diante da definição de projetos de desenvolvimento. Nesses empreendimentos, entre a norma e a sua efetividade, há uma estrutura na qual estão implícitas situações sociais que precisam ser examinadas *de per si*, posto que subjaz toda uma ordem de ideias e todo um conjunto de interesses políticos e econômicos. Remanesce, nesse sentido, a histórica situação de contato que é estabelecida em empreendimentos de infraestrutura que afetam povos indígenas, mas que ganharam no plano normativo novas práticas e espaços de negociação.

### **1.1 Sobre o Objeto de Pesquisa e os Objetivos da Tese**

O eixo de investigação desta pesquisa são as situações sociais que se estabelecem quando povos indígenas são afetados por projetos de desenvolvimento de empreendimentos de infraestrutura de transportes.

Sobre esses projetos, tem-se que seus efeitos sociais e econômicos podem ser sentidos desde o início das obras e se dilatam no tempo. Entretanto, as alterações na vida de uma coletividade indígena impactada por essas obras não são sentidas apenas a partir da instalação de um canteiro de obras. Ao contrário do que se imagina, as transformações são vivenciadas desde a fase de planejamento do projeto, momento no qual as diversas tratativas administrativas para liberação da obra, por si sós, já impõem situações de contatos, sejam por vistorias, emissão de laudos antropológicos, estabelecimento de critérios no plano básico ambiental ou tantas outras ações.

Depreende-se que não são poucos os atores sociais que se interpõem a esses empreendimentos. Estabelece-se uma situação social em que as relações vão sendo impostas, estendidas e ajustadas, de forma que a cada etapa do empreendimento podem ser observadas demarcações de fronteiras étnicas, alianças e interdependências dentro do campo intersocietário de relações interétnicas. Nesse contexto, pergunta-se como tem sido operacionalizado o diálogo interétnico entre povos indígenas e o Estado, nas situações sociais que se estabelecem em obras de infraestrutura de transportes e, ainda, como tem se processado a organização do campo

político-cultural indígena nessas situações de contato. A pesquisa impõe que se examine essas relações considerando os vários atores sociais envolvidos.

Nesse escopo, o objetivo geral desta pesquisa é examinar, comparativamente, as relações interétnicas que vêm sendo estabelecidas em situações sociais configuradas por projetos de desenvolvimento que afetem povos indígenas ou parcelas de suas populações, identificando aspectos comuns e aspectos das estruturas de diálogos que se formam.

Essa proposta guarda intrínseca relação com as problematizações realizadas por Cardoso de Oliveira (2000), no que diz respeito às condições de viabilidade do diálogo interétnico e, jungido a este, à necessidade premente de se acorrer ao conteúdo ético como pedra fundamental na condução do diálogo entre índios e não-índios e, em relação a esses últimos, à constituição do campo político indígena como pressuposto.

As análises serão efetuadas a partir de dois empreendimentos de infraestrutura de transporte rodoviário, cuja execução dos trabalhos afeta o povo indígena Mbyá-Guarani.

A primeira situação social se trata da duplicação da rodovia BR-116, que liga os municípios de Guaíba e Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O empreendimento está a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, órgão estatal federal responsável pela operacionalização da infraestrutura de transportes no Brasil. Na área de influência dessa rodovia foi identificada a presença do povo indígena Mbyá-Guarani, que por ocasião do planejamento do empreendimento morava às margens da rodovia, bem como em aldeias próximas, totalizando oito comunidades.

A outra situação social se trata da Ruta Provincial 7 – RP-7, com jurisdição na província de Misiones, na Argentina. A referida rodovia liga as cidades de Jardín America e Arístobulo del Valle, respectivamente nos departamentos de San Ignacio e Gaingúas. O empreendimento está a cargo da Dirección Provincial de Viabilidad – DPV, órgão responsável pela construção, manutenção de rodovias e obras de artes especiais na província de Misiones. Decorrente do intenso fluxo de veículos, a RP-7 sofre uma série de intervenções para manutenção do leito da estrada, bem como do acostamento. Em 2015, por exemplo, foi licitada obra de pavimentação de seu acostamento. Em 2021, foi construída uma nova ponte na localidade. Ao lado e próxima dessa rodovia estão localizadas doze aldeias Mbyá-Guarani.

Esses empreendimentos de natureza viária se assemelham pelo objetivo de dar trafegabilidade em meio à presença de coletivos indígenas que se reconhecem como membros de um mesmo povo, mas fisicamente situados em ordens nacionais distintas. A partir dessas duas situações sociais, que serão melhor explicitadas em capítulo próprio, tem-se por objetivos específicos analisar a complexa rede de interação social que se forma a partir das obras, desde

sua concepção, quando de sua execução e posterior a essa, observando os termos da interação<sup>3</sup> que ocorre entre os coletivos indígenas e os agentes estatais envolvidos. Como parte da relação estabelecida, examino se houve um incremento na ação político-cultural indígena Mbyá-Guarani. Como parte da investigação também identifiquei a tautologia dos empreendimentos de infraestrutura de transportes e o étnico nessas obras, desde a salvaguarda normativa que os rege até as compreensões dos agentes estatais e responsáveis pela execução do empreendimento.

Sobre essa perspectiva de investigação, alguns estudiosos tangenciam o tema voltando-se às análises dos coletivos indígenas que se veem compelidos a uma organização de atuação frente a empreendimentos de infraestrutura que os afetem. Moraes (2014), por exemplo, investigou a situação política estabelecida na Bolívia, quando da proposta de construção de uma estrada através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore – TIPNIS. A pesquisadora chama atenção para a onda de mobilizações indígenas no país, então contrária às políticas do governo de Evo Morales realizadas sob a vigência do *Vivir Bien*. O governo, suas políticas e o próprio processo de mudança do país passaram a ser questionados enquanto alternativas suficientes para os povos e as nações indígenas da Bolívia.

Rodríguez (2017), um outro exemplo, com dedicação investiga os conflitos ambientais no interior dos territórios das comunidades que habitam La Sierra Nevada de Santa Marta, Colômbia, diante de empreendimentos de represamento de águas. A questão dos dilemas cosmológicos é evidenciada nas disputas que ali se estabeleceram. A estudiosa destaca as estratégias de defesa da cultura e do território que o povo indígena Kankuamo instituiu sem abjurar de sua cosmologia. Essa situação de contato que redundou na reorganização da estrutura interna de um grupo étnico é devidamente observada por Oliveira Filho (1988, p. 58): “Relações interétnicas é um fato constitutivo, que preside à própria organização interna e ao estabelecimento da identidade de um grupo étnico”.

Nessa toada, há também estudos críticos relacionados ao modo como se operacionalizam projetos desenvolvimentistas e suas consequências (BAINES, 1991, 1993, 1994, 1997, 2004; HANAN, 1991; ANDRADE; CASTRO, 1988; VERDUM, 2002, 2009, 2012).

---

<sup>3</sup> Eric Wolf (2003a) chama a atenção para o fato de que a estrutura relacional é transpassada pelo poder. O autor, ao demonstrá-lo em modalidades, em duas delas realça-o como parte da arena das interações. Ao poder que controla os contextos nos quais as pessoas exibem suas capacidades e interagem com outras denomina de modalidade tática ou organizacional, enfatizando os instrumentos que permitem que uns controlem as ações de outros. Essas relações não são operadas apenas internamente aos contextos mas também organizadas e orquestradas estruturalmente nos próprios cenários. Empunhar esse poder passa a ser alvo de competição, estabelecimento de aliança, resistência ou ainda acomodação.

Ocorre que boa parte das discussões sobre contato interétnico é acessória a temas que envolvem desenvolvimento e povos indígenas, ou ainda é referenciada na transmutação ideológica dos povos indígenas em apêndices do Estado nacional, ou se finca no realce dos impactos negativos desse contato. Essa pesquisa, no entanto, caminha por uma variante de investigação menos explorada. A experiência do contato interétnico em projetos de infraestrutura pode ser observada sob um prisma distinto da fatídica relação desagregadora. A premissa nessa pesquisa é a de que sejam considerados o contexto dialógico, desde uma matriz de relacionamento jurídico-affirmativo, assim como a condição social a qual determinado povo indígena se encontra em termos atuais. Dito de outro modo, antes de generalizar o caráter destrutivo das situações de contato a partir desses empreendimentos, é necessário atentar-se às implicações coloniais e modernas às quais um coletivo indígena foi e está sendo submetido, de forma que determinados empreendimentos podem ser o meio pelo qual essa condição histórica e espacial colonial-moderna pode ser mitigada, daí estabelecendo-se uma ação político-cultural que se traduz na possibilidade da organização do campo político indígena, permitindo, no dizer de Cardoso de Oliveira (2000), o desenvolvimento da capacidade para negociar em termos de alteridade distinta, além de planejar e desenvolver um projeto histórico próprio face à situação de contato que é imposta.

Nesse sentido, a ação interpretativa desta tese se pauta nos estudos do contato interétnico, em específico na compreensão de diálogo interétnico trazida por Roberto Cardoso de Oliveira (1996), como condição analítica da situação social em exame. As variáveis de análise delimitadas na tese tiveram como eixo de referência o esquema apresentado pelo estudioso quando de suas reflexões sobre a moralidade com relação aos sistemas interétnicos e ao papel do Estado-nação. Cardoso de Oliveira (1996) apontou três esferas em que os valores morais são atualizados: o macro, o meso e o micro. Soares (2012, p. 27) chama a atenção para a dialética potencializadora dessas esferas:

[...] das complexas relações dos sujeitos nas ações que tanto abrangem a ordem cotidiana, as mediações e negociações técnicas e institucionais, quanto os processos políticos macro estruturais que englobam complexos sistemas de ideias dominantes, situações de poder e de execução de ações ideológicas de desenvolvimento.

Desse desenho, estabeleci uma diagramação estratégica para a análise das relações interétnicas. Essas seriam observadas a partir de três dinâmicas sociais, a saber: as dinâmicas do processo macroestrutural do empreendimento que orientam a tomada de decisão do projeto

(correspondendo à esfera macro e sua interdependência com o sistema mundial ou o capitalismo transnacional); as dinâmicas de mediações que decorrem na operacionalização da obra (correspondendo à esfera meso ou estatal-nacional); e as dinâmicas estabelecidas na ordem cotidiana de relações e ações do povo indígena em face ao empreendimento de infraestrutura de transporte (correspondendo à esfera micro das relações interétnicas locais).

O objeto desta pesquisa coaduna com a proposição de vanguarda de Stavenhagen (1984), quando, em suas análises relacionadas ao pensamento desenvolvimentista, localiza a questão do desenvolvimento dos grupos étnicos no interior de sociedades mais amplas como sendo uma das temáticas prementes na reflexão sobre o desenvolvimento, tanto teórico quanto prático, no qual o papel dos valores culturais e dos sistemas sociais são considerados. Esse campo dialógico é realçado por Cardoso de Oliveira (2000) que assevera ser necessário atentar para a ética discursiva que se observa no macroespaço de intersecção desses projetos e para as políticas indígenas.

Destaco que esta pesquisa não intencionou discutir as bases liberais de desenvolvimento, disto já cuidam muitos pesquisadores. Buscou-se examinar, comparativamente, o campo dessas interações sociais, onde se estabelece uma contínua redefinição de espaço de poder dos povos indígenas como sujeitos de direitos frente aos agentes e agências dos Estados nacionais. Quando coletivos determinados se encontram em circunstâncias de conflito e de minoria, a constituição de um “nós” em oposição aos “outros” possibilita “[...] condições de reivindicar para si um espaço social e político de atuação” (NOVAES, 1993, p. 24).

A investigação caminhou na perspectiva de que as relações interétnicas são continuadas e de que a ação política-cultural é alcançada pelo desenvolvimento consensual de acertos específicos que assegurem para os povos indígenas uma relação adequada a seus padrões históricos relevantes, bem como a seus direitos de participação nos processos políticos dos Estados em que vivem.

Por fim, quanto a essa descrição de objeto, é oportuno realçar que esta pesquisa admite a ligação inseparável entre o universo objetivo e a subjetividade do indivíduo, inclusive da própria pesquisadora que durante o processo investigativo se inclina à interpretação dos dados de modo indutivo. Por esta razão, ainda nesta introdução, entendo ser conveniente explicitar o banco de dados da jornada que me levou até o objeto de investigação e, a partir dele, significar os dados da pesquisa realizada, de forma que fique evidenciado o meu lugar de fala, a origem e o interesse pelo tema assumindo, portanto, os limites e as possibilidades que este lugar me

proporcionou na pesquisa. Como bem me fez lembrar meu orientador, prof. Dr. Cristhian Teófilo, “todo pesquisador tem uma biografia que se funde à história de sua pesquisa”.

## **1.2 A trajetória do interesse pelo tema**

A assertiva que inicialmente realço é o fato de que obras de infraestrutura de transportes são eventos que estiveram sempre presentes na minha jornada e que foi a partir destes empreendimentos que a temática indígena a mim se apresentou.

Essa associação teve origem a partir da atividade laboral de meu pai, que trabalhou em atividade privada na construção de rodovias durante a maior parte de sua vida. As empresas de construção costumavam manter uma equipe permanente de trabalho – engenheiros, contadores, operadores de máquina, encarregados de serviço, mestres de obras e alguns peões. Esses funcionários eram continuamente deslocados com seus respectivos familiares para as proximidades do local de execução da obra e alojados em acampamentos móveis, montados para abrigar a equipe permanente da empresa e seus familiares<sup>4</sup>.

Nesse universo, estratificações profissionais cediam lugar à necessidade inerente dos seres humanos no que diz respeito à sociabilidade. As famílias se reuniam, as conversas giravam em torno das etapas de execução da obra com seus problemas e soluções. Afetos eram construídos e era comum que as famílias das equipes permanentes se aparentassem por casamentos ou por relações de compadrio.

Foi nesse espaço social de construção de obras de infraestrutura de transportes que eu passei a maior parte de minha infância. Nas brincadeiras de crianças, era comum a representação do imaginário da obra: um era o engenheiro, o outro dirigia os caminhões, alguns cuidavam das coisas de escritório. As narrativas de meu pai em relação às conquistas de mais um quilômetro de asfalto, o ruído das betumeiras misturando brita e cimento, a imagem de caminhões-pipa, as viagens longas e extenuantes para a próxima etapa do empreendimento e a cor laranja dos acampamentos são memórias em mim quase tangíveis.

Essa vivência somente foi interrompida quando a empresa em que meu pai trabalhava o transferiu para as obras da estrada de ferro Carajás, no estado do Pará. A complexidade da obra, a ausência de infraestrutura para abrigar a família, cujos filhos já se encontravam em idade escolar, aliada às altas taxas de malária na região foram elementos que conduziram meu pai à

---

<sup>4</sup> Ribeiro (1992), em “Bichos-de-obras, fragmentação e reconstrução de identidades” analisa as relações sociais e identidades desses trabalhadores especializados, indivíduos que entram e participam do circuito migratório de grandes projetos e nele passam a viver permanentemente durante sua vida economicamente ativa.

decisão de radicar sua família no estado do Maranhão, local do último empreendimento em que havia trabalhado antes da transferência.

A cada dois meses meu pai vinha ver a família e foi dele que ouvi as primeiras narrativas sobre os “índios”. Era com afeição que contava das várias crianças indígenas que ficavam perto dos alojamentos e das obras. Falava de como tinham um comportamento desconfiado, em como pediam alimentos e quando os recebiam saíam correndo para a mata. Sobre os indígenas adultos, contava que os homens gostavam de bebida alcoólica, que não eram dados ao trabalho pesado e que passavam o dia olhando o que eles “trabalhadores” faziam. Percepções de um homem simples que assumira seu lugar de braço operacional dos *slogans* e frases de efeito usadas para a implementação de um modelo desenvolvimentista: “governar é abrir estradas”, “Brasil grande” e “levar homens sem terra para uma terra sem homens”.

No Maranhão, morei até os dezessete anos de idade e, não obstante a longa permanência em um estado cuja composição populacional indígena é representativa, meu contato com a cultura indígena se restringiu às performances dos festivais de bumba-meu-boi e às representações em livros didáticos de um coletivo que havia deixado um legado datado quando da colonização: algumas palavras, alguns hábitos alimentícios e alguns costumes, com um realce ao banho e ao uso da rede.

Aos dezoito anos me dediquei à formação religiosa, ocasião em que a temática indígena ressurgiu para mim em um cenário missiológico, no qual todos os povos deveriam ser alcançados pela mensagem evangelizadora, inclusive os povos indígenas. Nas campanhas de missões que disseminavam a necessidade evangelizadora, eram comuns imagens de indígenas vivendo na selva amazônica, cenas dos rituais festivos que incluía pinturas, crianças alegres tomando banho em rios. O material infográfico da campanha, em mim, teve efeito contrário ao propósito proselitista. Minha conclusão foi de que a ética do Cristo faria muito bem à gente que vivia perto de mim.

Meus propósitos religiosos foram redirecionados e, em 1996, ingressei no serviço público. Para júbilo de meu pai, fui nomeada para trabalhar no Departamento Nacional de Estrada de Rodagem – DNER, no estado de Pernambuco, órgão, à época, que representava o braço estatal responsável pela execução do plano viário nacional do país.

Cinco anos após o meu ingresso, o DNER foi extinto e em seu lugar foi criado o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, um órgão multimodal, que além da infraestrutura de transporte rodoviário se voltava também à política nacional de infraestrutura ferroviária e aquaviária.

No novo órgão, passei a desenvolver minhas atividades na Ouvidoria e, em determinado momento, recepcionei uma demanda advinda do povo indígena Fulni-ô, em Pernambuco. Os Fulni-ô pleiteavam administrativamente reparação por danos patrimoniais e morais em decorrência de prejuízos causados pela implantação da Rodovia Federal BR-423, na década de 1970, a qual teria restringido o usufruto sobre as terras que ocupavam tradicionalmente no município de Águas Belas. Como parte das ações reivindicatórias, o povo Fulni-ô interrompeu os trabalhos de manutenção da rodovia e apreendeu equipamentos.

As negociações para desobstrução da rodovia e devolução das máquinas foram conduzidas por mim e, desde aquele contato, fui a interlocutora do DNIT em Pernambuco nas tratativas com os Fulni-ô. Foram longas as conversas com os representantes do povo Fulni-ô que me narraram o modo violento como a rodovia havia sido implantada. Sobre o pedido do povo Fulni-ô, o entendimento da administração pública foi o de que, naquele período, não haviam normativas estabelecendo regramentos dessa relação e que administrativamente não seria possível atender ao pedido indenizatório. A demanda transformou-se em lide judicial e não mais acompanhei o caso.

Fruto desses eventos, acabei acessando uma literatura sobre a expansão do transporte rodoviário. As obras a que tive acesso sempre enalteciam o empreendedorismo, relacionavam as rodovias como vetores de desenvolvimento, trazendo narrativas ufânicas de bravos homens dominando a selva.

Posteriormente, me mudei para Brasília e continuei desenvolvendo minhas atividades laborais no mesmo órgão, desta feita na Corregedoria. Nesse ínterim, iniciei meus estudos em pós-graduação, na área de Ciências Sociais, no Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, atual Departamento de Estudos Latino-Americanos – ELA, na Universidade de Brasília.

Uma das primeiras leituras que fiz foi a de um livro pequeno intitulado “Os índios antes do Brasil”, cujo autor é Carlos Fausto. A narrativa me impressionou pela simplicidade e profundidade, ao apresentar, em poucas páginas, um panorama dos povos indígenas em momento anterior à invasão portuguesa e espanhola, bem como a circunscrição destes povos em um contexto latino-americano.

A partir daí, tive acesso a um aporte teórico até então desconhecido: temáticas predefinidas como culturais, sociais e políticas, inclusive com aproximações de problemáticas continentais; além de conceitos relacionados à diversidade, política interétnica e situações de conflito entre os povos indígenas e os Estados nacionais, bem como à intersecção entre pluralidade étnica e processos de desenvolvimento. Nessa toada, emblemáticas para mim foram

as investigações de Stephen Baines referente à construção da Rodovia BR-174 e da Usina Hidrelétrica de Balbina, em ambas analisando os impactos ao povo indígena Wamiri-Atroari. Estas obras descortinaram um horizonte que eu pressentira existir: a narrativa efetuada pelos Fulni-ô não era um caso isolado. Obras de infraestrutura e povos indígenas estão aparentadas pelo conflito.

Na Corregedoria do DNIT, trabalhei em apurações disciplinares que envolviam elaborações de projetos executivos rodoviários e, jungido a esses, planos básicos ambientais que abrangiam o “componente indígena”. Com o aporte teórico advindo das ciências sociais, me dediquei a conhecer mais como vinham ocorrendo as tratativas do DNIT em obras que afetassem povos indígenas. Decorrente dessas investigações, tive a oportunidade de participar como interlocutora pelo então Ministério dos Transportes em reunião informativa, nas comunidades indígenas São Marcos e Raposa Serra do Sol, sobre a possibilidade de pavimentar a Rodovia BR-401, em Roraima.

Dessas experiências, algumas constatações logo sobressaíram: um cenário de comunicação e interação complexo; celeumas administrativas sobre o assunto, inclusive, entre entes estatais; e, por fim, o fato de que esses empreendimentos não se restringem à execução de técnicas de engenharia, pois existe todo um trato político, econômico, legal e social da matéria, considerando que sujeitos e relações sociais orbitam nesses empreendimentos e que interesses são negociados e impostos de forma estratégica.

Evidenciava-se, para mim, um abundante campo social a ser observado: a complexa rede de interação social que se instaura antes, durante e depois de empreendimentos de infraestrutura de transportes e, de forma específica, as formas de diálogo interétnico que vêm sendo estabelecidas nas situações em que o empreendimento afeta povos indígenas.

Essa trajetória que acabo de apresentar em relação ao interesse pelo tema de pesquisa faz parte de um esforço para demarcar meu espaço e voz na investigação que proponho. A decisão em fazê-lo guarda relação com a necessária honestidade intelectual, a que não deveria se furtar um pesquisador. Nesse sentido, assumo que, semelhantemente à maioria dos brasileiros, fui forjada no preconceito quanto à diversidade étnica de origem, nomeadamente, colonial. Cresci sob a batuta de uma única perspectiva de desenvolvimento. Convivi com o ufanismo de mais um quilômetro de asfalto conquistado, custasse o que custasse, inclusive sob sacrifício físico e emocional. Atuo há vinte e cinco anos no órgão responsável pela implementação viária do país, ou seja, responsável pelos projetos de infraestrutura de transportes. São vivências que talvez me desautorizassem a investigar sobre diálogos

interculturais, sobre ação política indígena e sobre reorganização de sua estrutura interna. Entretanto, o que se esculpe como limites, a mim se revelou como possibilidades.

Este processo pessoal e profissional, no qual a escuta, a observação e a contradição sempre foram presentes, me favoreceu chegar até aqui e conformou minha percepção objetiva e subjetiva do objeto abordado. Assim como Said (1990), entendo que ainda não foi descoberto um método para separar o erudito das circunstâncias da vida e, da mesma maneira que Santos (2017, p. 22), “[...] falar de mim é rememorar o coletivo, e refletir sobre minha chegada, o meu papel neste lugar privilegiado de produzir e, ou, aprimorar conhecimento no exclusivíssimo e espetacular espaço de saber que é a academia”.

Foram essas vivências, aliadas ao arcabouço teórico obtido das ciências sociais, que me fizeram considerar a arena de luta que é travada em empreendimentos de infraestrutura afetos aos povos indígenas, impactando nas estruturas de poder ali estabelecidas.

### 1.3 Padronizando a grafia

Os Mbyá-Guarani se constituem como um subgrupo étnico Guarani. A esse respeito, Souza Andrade (2019), explica que a denominação “Mbyá” não é autoidentificação<sup>5</sup>. Souza Andrade (2019, p. 60) esclarece:

As subdivisões (ou as parciaisidades) dos povos falantes do Guarani foram constituídas, a partir do século XVI, por exploradores, viajantes, cronistas e, posteriormente, por historiadores. [...] Esses indígenas são compelidos a lidar com essas classificações. Contudo, etnólogos importantes comentam que os Guarani não se preocupam com essas classificações. [...] No entanto, com a intelectualização em relação à sua cultura, por meio de documentários e da leitura de livros e artigos acadêmicos sobre sua etnia, começaram a se apropriar dessas classificações, a fim de construir um autoconhecimento coletivo a respeito da história de sua família extensa.

Nesse texto a opção pela ortografia do etnônimo Mbyá-Guarani se dá em decorrência do realce ao subgrupo. Optei pela grafia inicial maiúscula, consoante ao prontuário ortográfico e guia da língua portuguesa de Magnus Bergström e Neves Reis (2011). Pesquisadores têm se valido dessa fonte na definição da escrita. Segundo esses autores, “os substantivos que designam globalmente os indivíduos que constituem povos, grupos regionais, raças e tribos são

---

<sup>5</sup> Em se tratando de definição externa, dada ao subgrupo deste povo indígena, mostra-se inadequado o uso de itálico quando a ele se referir. As palavras do idioma indígena, por sua vez, aparecerão em itálico.

considerados como próprios e, por isso, devem ser iniciados por maiúscula” (BERGSTRÖM; REIS, 2011, p. 37).

Alguns manuais de padronização de ortografia e linguagem não abordam o uso de iniciais maiúsculas e/ou minúsculas na utilização de nomes e adjetivos relativos a povos e populações. Contudo, gramáticos observam que a questão da inicial maiúscula tem abarcado somente a grafia dos substantivos e não dos adjetivos. Entretanto, a Convenção para a Grafia dos Nomes Tribais de 1953 da Associação Brasileira de Antropologia estabelece que o uso de letra maiúscula para designar adjetivos é facultativo e, nesta tese, se filia a esta direção.

Entretanto, escolhi por padronizar a grafia na escrita e leitura desta tese: a expressão “Mbyá-Guarani”, com a inicial maiúscula e no singular, é empregada em todo o texto, tanto relacionada como substantivo quanto como adjetivo. Ainda, utiliza-se a expressão “Mbyá” para referir-se ao povo de forma abreviada, tornando o texto mais fluido.

Optei por também grafar palavras do vocabulário Mbyá-Guarani em itálico, no escopo de deixar evidente a origem linguística da palavra. Haverá em alguns registros a escrita apenas da palavra “Guarani”, quando pronunciada pelos interlocutores entrevistados, com vista à fiel correspondência do critério utilizado pelos mesmos. É necessário explicar também que esta tese está escrita na primeira pessoa do singular, deixando evidente o lugar de fala dessa autora, bem como o meu posicionamento no texto.

#### **1.4 Apresentação da tese**

A tese está dividida em seis capítulos. Para efeitos didáticos, objetivando manter o encadeamento da exposição do conteúdo examinado, optei por inserir esses capítulos em duas partes temáticas. Na primeira delas trato de apresentar o desenho da pesquisa e o campo burocrático da infraestrutura de transportes. Nesse eixo, se encontram os três primeiros capítulos. Na segunda parte, abordo as relações interétnicas em práticas desenvolvimentistas e nessa se encontram os outros três capítulos.

No primeiro capítulo, descrevo a estratégia metodológica da pesquisa, ali expondo o aporte teórico orientador das análises e a concepção metodológica comparativa. Apresento as variáveis controladas, explicitando a eleição das situações sociais a serem comparadas, a opção pelos Estados nacionais Brasil e Argentina, bem como pelos empreendimentos. Exponho ainda como se deu a definição de examinar as relações interétnicas Mbyá-Guarani face os empreendimentos de infraestrutura de transportes. Apresento as unidades explicativas de análise comparativa que foram estabelecidas para confrontar as realidades em ambos os países

e empreendimentos. O capítulo é de conteúdo explicativo e descritivo e tem como finalidade, além de pormenorizar a abordagem metodológica, explicitar os acordos colaborativos da pesquisa, tanto com o povo Mbyá-Guarani quanto com os agentes estatais dos empreendimentos.

No segundo capítulo, descrevo o esquema lógico que fundamenta os empreendimentos de infraestrutura de transportes. Essas obras são norteadas por uma ideia que contém em si significados e validade que se convertem em proposição verdadeira sejam quais forem os valores assumidos por suas variáveis. Elucido essa condição tautológica sob três esquemas: o das funções lógicas estruturantes, que dariam aos empreendimentos um valor imanente; o da fixação da infraestrutura de transportes enquanto expressão de um processo macroestrutural econômico, com o qual os Estados buscam alocar-se enquanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital; e, por fim, o do engenho burocrático, enquanto racionalidade formal instrumental, que se configura numa espécie de poder que forma parte do poder do Estado e que dá capacidade operativa aos empreendimentos de infraestrutura. Esses esquemas condensados são observados a partir dos perímetros político e econômico que orientou a estrutura viária em dois Estados nacionais: o Brasil e a Argentina.

No terceiro capítulo busco qualificar o lugar do etno dentro dos empreendimentos de transportes. Para além do espaço protocolar, procuro reconhecer os entretons que orientam essa relação desde uma abordagem histórica até o exame de se esta se estabelece orientada por algum conteúdo ético ou apenas pelo atendimento às normas legais. Esse matiz é examinado a partir de três aspectos: o modo ao qual foi se amalgamando os povos indígenas no discurso ambiental à ideia funcional de desenvolvimento sustentável e à ideia da subversão positiva de uma indianidade genérica; a tessitura de uma arena jurídico-afirmativa do etno com reflexo nos empreendimentos de infraestrutura de transportes; e, por fim, a averiguação dessa composição no âmbito administrativo e dos termos em que ocorre essa assimilação.

Consoante eixo temático da segunda parte, os estudos se movem para compreender a complexa rede de interação social que se forma a partir de obras de infraestrutura de transporte rodoviário. Desta forma, no capítulo quarto me volto aos Mbyá-Guarani enquanto unidade essencial comum da relação social que examino nesta pesquisa. Busco compreender esse espaço de ocupação paralelo às rodovias e as motivações desse avizinhamiento a partir da singular circunstância social histórica que os aproximou das rodovias. Essa observação perpassa pela consideração dos aspectos existenciais de sobrevivência que foram e estão sendo impressos ao longo do contato interétnico entre os Mbyá-Guarani e os não indígenas, até as remodelações

estratégicas de adequações de espaço territoriais de subsistência e sobrevivência configuradas em uma resistência cultural marginal.

No quinto capítulo busco conhecer e comparar os contornos dos diálogos que se formaram nas situações em que empreendimentos afetaram coletivos indígenas, observando como esses se qualificaram. O capítulo, portanto, se dedica primeiramente ao reconhecimento desse campo social, partindo da descrição dos empreendimentos com respectivas justificativas tautológicas; em seguida, mapeia os atores comuns nesses tipos de projetos, a despeito do país em que o mesmo se opera; por fim, se volta à análise dos componentes operacionais desses diálogos, quando se busca interpretar qualitativamente os termos dessa interação, tendo como componente-chave da relação o povo indígena Mbyá-Guarani.

No sexto e último capítulo me volto ao arremate da análise dessas relações interétnicas, principalmente, a partir dos referenciais e organização Mbyá-Guarani. Assim, o capítulo se concentra na observação das divisas negociais que foram acionadas pelos Mbyá-Guarani nas situações sociais descritas. Nesse predicado também destaco a agencialidade do coletivo frente aos empreendimentos, bem como estabeleço pontos de fricções do caráter conflitivo e contraditório nessas obras. Em função dessas, pondero ainda sobre o desempenho dos agentes sociais enquanto agentes epistêmicos dialógicos, favorecedores de equilíbrios das assimetrias e das fricções.

Por fim, nas considerações finais, consolido pontos-chave identificados nas relações interétnicas comparadas.

## **PARTE I – O DESENHO DA PESQUISA E O CAMPO BUROCRÁTICO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES**

### **2 ESTRATÉGIA METODOLÓGICA E QUADRO CONCEITUAL**

Uma das definições convencionais referentes às ciências sociais é que essa estuda os aspectos sociais do mundo humano. Conceito amplo, cuja tarefa é complexa, pois por mais adequado que seja um método à investigação, pela natureza do objeto, sempre se estará diante da difícil conciliação entre a complexidade e a generalidade da pesquisa social, face à intensidade e à dinamicidade dos fenômenos, às estruturas e às relações características das organizações sociais, culturais, econômicas e políticas, incluídos aí os conflitos, à construção das identidades e tantos outros aspectos. Nesses estudos, faz-se necessário o honesto reconhecimento de que a captação dos eventos precede a significação desses. Desse modo Rangin (2007, p. 28) esclarece que “la investigación social es sólo una de las muchas formas de construir ‘representaciones’ de la vida social”.

Ainda nesse sentido, recordo que, como bem explicitou Weber (2011), a descoberta de regularidades gerais que conduzem determinados fatos da vida social não se constitui uma finalidade em si mesma, mas sim um passo substancial à explicação de um processo histórico-social determinado, produzido por não apenas uma causa, mas por um conjunto complexo dessas, que atuam em condições sociais específicas.

Essa perspectiva interpretativa não implica em um rechaço aos princípios da experimentação e comprovação. As ciências histórico-sociais possuem fundamentos metodológicos próprios, intimamente associados à busca de sentidos existentes, permeado pelo reconhecimento de que a realidade social possui uma dimensão subjetiva e valorativa, dimensão essa que atravessa a própria atividade do cientista.

Para análise de fenômenos sociais se faz necessário dar-lhes sentido através de conexões entre os elementos que à primeira vista parecem não estar relacionados, entretanto, os conduz ao entendimento do fenômeno analisado. Tal requer a observação de padrões e relações gerais, de variáveis, definição de qual fenômeno social se quer entender, qual teoria social o fundamenta como guia de investigação, quais técnicas específicas.

Nesse escopo, esse capítulo se volta à apresentação das estratégias metodológicas desta pesquisa, desde o aporte teórico que orienta as análises, explicitando a concepção metodológica comparativa adotada, até a definição do campo de pesquisa, com respectivas instâncias empíricas e sua configuração analítica.

## 2.1 Opções conceituais: o aporte teórico orientador da pesquisa

Na América Latina, estudos sobre os povos indígenas e desenvolvimento vão desde uma perspectiva crítica relacionada ao modo como se operacionalizam projetos desenvolvimentistas e suas consequências (BAINES, 1991, 1993, 1994, 1997, 2004; HANAN, 1991; ANDRADE; CASTRO, 1988; VERDUM, 2002) até a composição e aplicabilidade do conceito de etnodesenvolvimento formado como um contraponto e alternativa às teorias e ações desenvolvimentistas (STAVENHAGEN, 1984; LIMA; BARROSO-HOFFMANN, 2002; VERDUM, 2009).

Não obstante as várias contribuições ao tema produzido pela academia, a constatação é de que a América Latina é arrimada em bases liberais, de forma que a lógica desenvolvimentista se repete. O Estado exerce seu poder, preferencialmente, em favor do sistema capitalista de produção, cujas ideias desenvolvimentistas são fincadas na aceleração da produção e na exportação de bens e serviços, sob o escopo de que estas ações favorecem a retomada do crescimento, tido como condição para mitigação das desigualdades.

A esse respeito, consoante Relatório de Competitividade Global emitido pelo Fórum Econômico Mundial em 2019<sup>6</sup>, entre 141 países, o Brasil está na posição 71<sup>a</sup> no que se refere à produtividade, já a Argentina ocupa a posição 83<sup>a</sup>. Nesse parâmetro avaliativo, a infraestrutura é tida como um dos indicadores que impulsionam a produtividade, o crescimento e o desenvolvimento de um país. O diagnóstico do Plano Nacional de Logística<sup>7</sup> da infraestrutura de transportes do Brasil, corrobora a concepção de que essa infraestrutura impacta diretamente na competitividade de um país. Empreendimentos de infraestrutura de transportes, nesse escopo, são ações que viabilizariam a competitividade e o que se verifica são procedimentos no sentido de implementá-los. É assim que, de acordo com os atributos gerenciais do Plano Plurianual – PPA<sup>8</sup> 2020-2023, são estimados, embora passíveis de revisão anual, serviços de melhoria da malha rodoviária de 1.300 quilômetros de construção e adequação de rodovias a serem executados até 2023 só no modal rodoviário.

---

<sup>6</sup> O Fórum Econômico Mundial – FEM é uma organização internacional responsável pela organização de encontros anuais com a participação e colaboração das maiores e principais empresas do mundo. Desde 2004, o Fórum Mundial Econômico classifica os países com base no índice de competitividade global. Um dos aspectos analisados no estabelecimento do índice é a qualidade da infraestrutura.

<sup>7</sup> O Plano Nacional de Logística indica quais são os empreendimentos e investimentos necessários para otimizar a infraestrutura até o ano de 2025. O detalhamento das ações em todos os modais de transportes pode ser acessado em sítio eletrônico (EPL, 2018).

<sup>8</sup> O Plano Plurianual – PPA é um instrumento de planejamento governamental que define as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para o horizonte de quatro anos.

Alguns desses projetos interceptam, tangenciam espaçamentos onde se encontram coletivos indígenas, de forma que forçosamente relações estão sendo estabelecidas<sup>9</sup>. No que diz respeito aos espaços de relações interétnicas que tenham como pano de fundo ideias desenvolvimentistas, Verdum (2009) alerta para o campo de interesses e disputas presentes nas representações e nos discursos acerca do lugar dos povos indígenas no desenvolvimento da América Latina.

Decorrente de acordos internacionais, toda uma consideração normativa na implementação desses empreendimentos precisa ser observada. Os povos indígenas devem ter garantido o direito de participar das decisões referentes a essas obras, de forma que o contato que se estabelece a partir desses empreendimentos adquira contornos negociáveis. Neste espaço de transação que se constitui, cabe a observação de como tem se operacionalizado o protagonismo e a resistência indígena.

Dada a concretude dessas relações que estão sendo instituídas, repise-se, é que o eixo desta pesquisa se volta à verificação comparativa de como tem se operacionalizado a relação que ocorre entre os povos indígenas e os agentes estatais envolvidos nesses projetos a partir de um cenário jurídico-afirmativo e, como parte desta relação, o estudo da possibilidade de que dessas interações decorra um incremento na ação político-cultural de afirmação das identidades indígenas.

Para a compreensão dessas relações, o aporte teórico que se afigurou pertinente a esta investigação são os estudos do contato interétnico.

Do ponto de vista da pesquisa, os estudos do contato interétnico estão inseridos em quadros teóricos de referência antropológica. As pesquisas que se valem desse aporte conceitual normalmente já partem de uma compreensão específica do que seja contato interétnico e daí seguem para a análise das dimensões simbólicas do contato. Para esta pesquisadora que advém de área distinta à antropologia, palmilhar os primórdios das compreensões que envolvem os estudos do contato apresenta-se como substancial, principalmente por considerar que as relações interétnicas no escopo desta investigação não são um apenso, ao contrário, são a sua substância.

Oliveira Filho (1988), na obra intitulada “O nosso governo: os Ticunas e o regime tutelar”, dedica um capítulo ao exame dos obstáculos ao estudo do contato. Ao estabelecer um crivo crítico às compreensões dos estudos do contato, o autor acaba por fornecer indicativos

---

<sup>9</sup>Silva, Pimenta e Macedo (2018), noticiam que atualmente quarenta e quatro rodovias interceptam terras indígenas no Brasil, numa extensão aproximada de 1.603 km. Quanto a ferrovias, a interceptação ocorre em treze terras indígenas, numa extensão aproximada de 126,04 km.

basilares dos estudos do contato interétnico. Assim, esclarece em relação às origens desses estudos que “[...] a descrição do fenômeno do contato passa a ser feita por meio do legado que o evolucionismo deixou para a sociologia funcionalista, ou seja, um conjunto de variáveis pelas quais esta conduz a análise e estabelece as tipologias dos sistemas sociais” (OLIVEIRA FILHO, 1988, p. 29). Nessa tipologia analítica inicial, o conhecimento é um ato classificatório e as sociedades são pensadas como estruturas integradas e relativamente coerentes. Nesse contexto, há uma prevalência dos aspectos culturais de forma que a sociedade seria definida como um conglomerado de traços de cultura e seu processo de mudança é tido como transmissão e aceitação de padrões isolados. Conceitos como os de aculturação e assimilação constituiriam ferramentas de análise da interação.

O pesquisador, citando Wachtel (1971, p. 26 apud OLIVEIRA FILHO, 1988, p. 31), alerta que “[...] tal abordagem inviabiliza a análise do próprio contato em sua singularidade e unidade”. Nesta perspectiva de estruturas integradas e coesas, o lugar do processo e, como parte desse as escolhas, os conflitos e as criações são ignoradas. Adverte Oliveira Filho (1988) que esse modo de ver o processo de alteração da sociedade não apreende a condição de saturação da capacidade de assimilação, oculta o fenômeno da dominação nessas relações, ignora a capacidade distinta dos grupos na definição de suas necessidades e encerramento dessas trocas e, por fim, desconsidera ainda que nessas relações há a competência de interferir e reinterpretar as situações de contato.

Essa compreensão funcionalista acaba sendo problematizada por Malinowski, a respeito da qual sintetiza Oliveira Filho (1988, p. 34), imprimindo uma perspectiva da ocorrência do contato como sendo “[...] um fenômeno em si contraditório e heterogêneo, uma vez que composto por diferentes conjuntos de instituições, que embora apresentem coerência interna em cada cultura, conflitam uns com os outros”. Essa complexificação em relação ao fenômeno do contato se distancia do modelo naturalizado das sociedades, cuja compreensão das unidades básicas de análise é fechada e homogênea e de que o fato é coeso e integrado.

Essas constatações trazem a lume as assimetrias existentes no processo de mudança social. Imprime-se assim, no mesmo sentido em que sublinhavam Malinowski e Schapera, “[...] a necessidade de captar conteúdos concretamente atualizados pelas instituições coloniais nas situações de contato” (OLIVEIRA FILHO, 1988, p. 36).

Empiricamente, é Gluckman (1986) quem põe em evidência a situação de contato interétnico sob um distinto olhar da compreensão funcionalista. O pesquisador, a partir da análise realizada da situação social que se estabeleceu quando da inauguração de uma ponte na Zululândia moderna (norte da África do Sul), valora as configurações e as inter-relações de

certos grupos sociais, personalidades e elementos culturais. Ao voltar-se às redes de interações sociais que se formaram naquele evento, constata que essas somente poderiam ser compreendidas a partir das relações interétnicas constituídas. O contato, na perspectiva de Gluckman (1986) não se constituiu um fator desintegrador, ao contrário, funcionou como um elemento ordenador básico, componente da organização social, de forma que as estruturas sociais e as instituições são solidificadas a partir dessas relações. Nessas análises, o autor desloca o eixo de observação dos estudos do contato em torno do costume para as dinâmicas das relações, onde os agentes de contato não são fixados como externos à comunidade, mas fazendo parte de um mesmo campo social.

Sobre esse campo social que investiga, Gluckman (1986, p. 299-300) assim avalia:

[...] como uma sucessão de diferentes equilíbrios sociais, que se desenvolvem um a partir do outro por processos sociais determináveis. Uma razão geral para isso é que embora certos grupos, costumes, personalidades e conflitos persistam ao longo de grandes mudanças sociais (i.e., têm continuidade histórica), seus valores funcionais estão necessariamente relacionados, em cada estágio, ao equilíbrio em alteração que ajudaram a desenvolver. No sentido mais amplo, os membros de uma sociedade persistem através das mudanças que alteram o sistema social dentro do qual vivem. A partir desta perspectiva, a tarefa da Sociologia não é a de estudar sua sobrevivência, mas, sim, como vivem no sistema em transformação, isto é, seu valor funcional em um certo padrão social.

Oliveira Filho (1988, p. 43) analisa que esse novo recorte de observação das relações de contato descritos por Gluckman é antagônico à concepção naturalizada de sociedade de forma que, sobre os estudos do contato, se abre uma nova possibilidade interpretativa que favorece novos quadros conceituais, sob a observação de distintos grupos e situações sociais.

No Brasil, por exemplo, o estudo do contato interétnico teve, nos primórdios, seu objeto direcionado ao indigenismo e encontrava-se alinhado com as abordagens culturalistas clássicas e unidirecionais (ROGGE, 2004). Entretanto, ao final da década de 1960, em sintonia com os novos quadros conceituais que vinham sendo desenvolvidos, especialmente a abordagem social que envolve as noções de etnicidade e identidade étnica (BARTH, 1976), uma nova fase nos estudos do contato se assentou.

Sobre essa amplificação dos estudos do contato no Brasil, Peirano (2000) assevera que o estudo de populações indígenas como alteridades isoladas propiciou que o contato interétnico se tornasse um objeto de investigação em si. Ademais, o índio era um indicador sociológico para os que estudavam a sociedade nacional, seu processo expansionista e sua luta para o desenvolvimento.

Cardoso de Oliveira (1976) efetiva um rebuscamento teórico referente às situações de contato desenvolvendo a noção de fricção interétnica, abordando essencialmente as relações de conflito das situações de contato entre as sociedades indígenas e a sociedade nacional, realçando como as primeiras enfrentam tais situações. Nesse conceito, destacou ainda que essa situação deve ser considerada um processo contínuo, de longo termo e que deveria ser estudado, preferencialmente, de forma diacrônica. A esse respeito, Brandão (1986, p. 67), analisando Cardoso de Oliveira, alude às fundamentações do pesquisador:

[...] quais as ideias diretrizes, as mais fecundas a nosso ver, que poderiam nortear o estudo das relações entre os membros das sociedades tribais e os da sociedade nacional? A primeira delas, já enunciada por Balandier, como vimos, seria a preliminar de que a sociedade tribal mantém com a sociedade envolvente (nacional ou colonial) relações de oposição histórica e estruturalmente demonstráveis. Note-se bem que não se trata de relações entre entidades contrárias, simplesmente diferentes ou exóticas, umas em relação a outras; mas contraditórias, *i.e.*, que a existência de uma tende a negar a da outra. E não foi por outra razão que nos valem do termo fricção interétnica para enfatizar a característica básica da situação de contato. Exemplo disso temos no processo de expansão da sociedade brasileira sobre os territórios tribais, resultando na destruição dos indígenas (depopulação, desorganização tribal, desagregação e dispersão das populações tribais, etc.); a sobrevivência de algumas sociedades tribais, se bem que descaracterizadas, não é suficiente para esconder o sentido destruidor do contato. Em última análise, são os membros dessas sociedades que se acomodam num sistema social que os aliena. Por outro lado, os segmentos nacionais – representados por indivíduos expostos, no mais das vezes contra a sua vontade, diante de grupos tribais hostis – são obrigados a enfrentá-los a fim de sobreviverem... Em segundo lugar, assentada a ideia básica da oposição entre a ordem tribal e a ordem nacional, cumpriria ao investigador determinar aquelas dimensões da realidade social que, uma vez descritas e analisadas, melhor explicariam a dinâmica do contato interétnico [...].

Essa elaboração conceitual é focada nas relações sociais que se estabelecem, afastando-se dos aspectos culturais, semelhantemente ao observado por Gluckman.

Sobre o andamento dos estudos do contato que se desenvolveu a partir do conceito de fricção interétnica, Rogge (2004, p. 32) destaca:

[...] a partir da década de 1980, percebe-se uma intensificação dos estudos sobre contato enfocando as interações “entre” sociedades indígenas (os chamados “contatos intertribais”, cf. RAMOS, 1980). Entre variadas abordagens utilizadas, como a econômica e a ecológica, uma que obteve grande alcance foi o estudo do contato intertribal sob a perspectiva da assimetria das relações de poder envolvidas (RAMOS, 1980). Mais recentemente, tem surgido novos estudos sobre as relações intertribais e interétnicas a partir da análise das dimensões simbólicas do contato (p. ex.

ALBERT, 1992), enfocando as representações deste processo pelos grupos envolvidos, com a permanência dos enfoques relacionados ao conceito de etnicidade como proposto por F. Barth, trazendo no entanto novas abordagens e novos atores para o palco dos estudos de contato, como os grupos étnicos “imigrantes” e minorias étnicas (alemães, italianos, japoneses, judeus, árabes, afrodescendentes etc.) e suas relações entre si e com o Estado Nacional. Uma boa visão de trabalhos realizados neste sentido pode ser encontrada no volume organizado por Barcellos e Jardim (2000).

Oliveira Filho (1988) efetiva suas contribuições ao campo de estudo assumindo a situação histórica como categoria analítica do contato interétnico. Para o autor essa categoria assume as experiências em que atores vivenciam nas várias camadas temporais e na diversidade dos espaços em que atuam, com o enfoque no presente. A dinâmica do contato interétnico é, portanto, compreendida a partir da complexidade das relações sociohistóricas que instaura e potencializa a sua existência em situações contextuais. O campo das relações interétnicas é de caráter societário e, observando-o, verifica-se demarcações das fronteiras étnicas, alianças e interdependências. Decorrente dessas relações Oliveira Filho (1988, p. 59) arremata:

A situação de contato interétnico de certo modo desnaturaliza os códigos culturais em que uma pessoa foi socializada, transformando as normas de ação em uma (entre outras) possibilidade de conduta, os valores de orientação ficando como componentes de ideologia alternativa. As normas e o saber político de cada grupo étnico ganham uma significação adstrita àquela situação de contato, tendendo a refletir e incorporar (por um processo relativamente consistente de tradução cultural) certos padrões e símbolos de outras culturas, não decorrendo apenas portanto de interesses, costumes e valores da tradição.

As situações de contato acabam tornando-se um fato constitutivo que rege o próprio modo de organizar-se internamente e ao estabelecimento da identidade de um grupo étnico. Os variados atores envolvidos no campo social estabelecido precisam ser observados no intuito de captar os padrões concretos de interação existentes entre os agentes, com relevo às estratégias de ação postas em prática pelos atores.

Os estudos do contato interétnico através do conceito de fricção e sistema interétnico, ou ainda enquanto categoria analítica de situação histórica, constituem-se categorias científicas de explicação das relações que se estabelecem entre não índios e índios em uma perspectiva distinta de uma sociedade naturalizada. Entretanto, uma questão importante a esse respeito é o fato de que distante dos estudos antropológicos, em instâncias administrativas e no seio da sociedade, é prevalente a compreensão funcionalista da sociedade.

Os estudos das relações interétnicas ganham capilaridade em diversas áreas de conhecimento e variadas lentes de compreensão sobre como essas relações vão se estabelecendo. Há investigações que examinam essas situações de contato sob a ótica do legado destrutivo que dele decorre. É assim que Brandão (1986, p. 61), analisando os efeitos do contato estabelecido entre a sociedade envolvente e os povos indígenas, se posiciona: “O contato interétnico entre índios e brancos é uma história de encontros inevitáveis. É também a história de suas perdas”.

Por lente distinta há os que ressaltam o veemente fenômeno da resistência decorrente dessas relações. Tavares (2015, p. 8), em pesquisa realizada sobre a organização dos povos do Ceará (Brasil) e de Oaxaca (México), diante de projetos de desenvolvimento em seus territórios, assevera que:

[...] a cultura e as adaptações resultantes das relações interétnicas moldaram, ao longo dos séculos, entre os diferentes povos indígenas sobreviventes nessas áreas de colonização antiga, tradições políticas de resistência indígena, que são resgatadas, atualizadas, ressignificadas e operacionalizadas a cada ameaça que se coloca para essas populações.

A pesquisadora destaca que não foi por acaso que os povos investigados na pesquisa que realizou conseguiram chegar à contemporaneidade, quando muitos outros sucumbiram face aos mesmos cenários e adversidades. De forma consciente ou não, os povos desenvolveram políticas de resistência que possibilitaram a sua sobrevivência e que são continuamente reelaboradas. Nesse sentido, observa que aqueles povos se organizam assentados em suas bases sociais e culturais para assegurar o reconhecimento de seus direitos enquanto sujeitos políticos. Conclui que na oposição aos megaprojetos ficou demarcada a ruptura com os padrões neocoloniais de dominação e a luta para que fossem estabelecidos novos parâmetros na relação com os Estados e sociedades nacionais. (TAVARES, 2015)

Moraes (2014), analisando o projeto de construção de uma estrada através do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécore, na Bolívia, destaca a mobilização que existiu face aquele projeto, inclusive trazendo à tona questões importantes sobre o significado do desenvolvimento clássico. Segundo conclui Moraes (2014, p. 173-174),

[...] o conflito catalisou o surgimento de um sem número de opiniões sobre as necessidades e direitos dos povos indígenas do país, sobre o modelo de desenvolvimento boliviano, o papel das ONG's, a relação entre o discurso ambientalista e o cenário político nacional, a relação dos interesses brasileiros com a formulação de políticas públicas bolivianas, a profundidade e o

enraizamento da proposta de plurinacionalização do Estado, etc. As disputas que marcam o campo do desenvolvimento permanecem nítidas na Bolívia Plurinacional e são protagonizadas ora pelos governos e ora pelas organizações indígenas [...].

Tavares (2015) ainda ressalta que nessas relações interétnicas as estratégias de enfrentamento diante das situações não se dão apenas pelas vias diretas, como por exemplo o combate físico. O próprio silenciamento, o recuo, o convívio, a integração e a negociação com a sociedade regional circundante e o Estado podem se configurar política de existência e autoafirmação, devendo ser observada a partir da cultura e da política de cada povo.

Essas experiências de resistência dos povos indígenas são sugestivas no sentido de que não se olvide do protagonismo indígena nessas relações que lhes são impostas e, tampouco, no afã de evidenciar as assimetrias, se ignore a complexa rede que se instaura e potencializa a existência em situações contextuais: espaços de fronteira, aliança e interdependência.

Ainda nesse sentido, válida é a admoestação do indígena e antropólogo Gersem Baniwa (2013). A resistência é fruto de escolhas e posicionamentos políticos e não da visão dominante que naturaliza e generaliza os povos indígenas como sendo contrários, por natureza, ao mundo do branco. Este modo último “[...] talvez se constitua numa das noções mais expressivas da politização ideológica da relação entre os povos indígenas e a sociedade nacional e, desse modo, numa das mais excludentes no âmbito das políticas públicas e dos direitos indígenas” (BANIWA, 2013, p. 141).

Nesse diapasão, o contato interétnico é situado como parte das transformações sociais históricas (OLIVEIRA FILHO, 1988). A situação histórica, nos termos aqui postos, não se restringe a uma localização temporal ou historiográfica de determinados coletivos humanos, mas às suas diversas inter-relações, em variados níveis – institucionais, étnicos e políticos.

Durazzo e Vieira (2017), investigando as relações interétnicas de entendimento ritual no nordeste indígena chegam a essa compreensão e asseveram que a situação histórica dos índios do Nordeste se configura como eminentemente política, no sentido que lhe dá Oliveira Filho (2012, p. 19 apud DURAZZO; VIEIRA, 2017, p. 11): “[...] circunstância sociohistórica que, analiticamente processual, permite o entendimento das transformações pelas quais os grupos nela envolvidos passam”. Os pesquisadores destacam que as circunstâncias do contato interétnico são sobremaneira marcadas pela assimetria das relações, já que os grupos indígenas em tal situação comumente se encontram em posições subalternas frente a forças hegemônicas então envolvidas. Entretanto, observam que apesar do campo político da situação histórica

apontar para uma assimetria relacional, esse também ressalta o potencial agentivo dos grupos subalternizados.

A análise de situação das relações interétnicas inclui os vários atores envolvidos, trazendo para o plano das análises as formas de organização, valores e ideologias de cada um. Possibilita assim a apreensão dos padrões concretos de interação, sem camuflar as manipulações e as estratégias de ação postas em prática por cada agente envolvido.

Nessa mesma perspectiva de análise, Soares (2012) empreende um estudo antropológico do contato interétnico e de políticas públicas de etnodesenvolvimento junto aos coletivos Guaranis no Rio Grande do Sul. No processo de investigação, apontou que em suas análises foi fundamental a interpretação sistemática de situações históricas que propiciaram refletir antropológicamente sobre a relação dos coletivos e o Estado. Esse viés de análise tem se amplificado em várias pesquisas. Ávila (2005), por exemplo, é outra referência no que diz respeito à observação dessas relações. O pesquisador examinou as ações econômicas, bem como as configurações nos modos de produção e circulação do povo Mbyá-Guarani residente no município de São Miguel das Missões dentro de um contexto de contato interétnico, apontando as tensões e transformações criativas a novos contextos. Todas as perspectivas de análise aqui apresentadas têm algo em comum: a experiência do contato não passa incólume a quem dele faz parte.

Carneiro da Cunha (1986, p. 99) alude que cada contato é uma situação particular e assim afirma: “a cultura original de um grupo étnico, na diáspora ou em situações de intenso contato, não se perde ou se funde simplesmente, mas adquire uma nova função essencial e que se acresce às outras”. A autora admoesta quanto ao risco de que se tome essa cultura como sendo uma característica primária ou ancestral, posto que distintamente dessa acepção trata-se de consequência da organização de um grupo étnico; Nascimento (2012), analisando Cunha, assevera que os sinais diacríticos “devem se opor, por definição, a outros do mesmo tipo”. Isso se deve à “escolha dos tipos de traços culturais que irão garantir a distinção do grupo enquanto tal”; ou seja, em presença dos outros grupos – e da sociedade em que se acham inseridos – acionam os sinais que melhor lhes possibilitem o reconhecimento e a distinção enquanto grupo (CUNHA, 1986, p. 99).

Este aporte orientador da pesquisa não esgota as produções realizadas em torno da temática, mas alicerçou o eixo da investigação realizada. Concretamente estão sendo estabelecidas relações entre os coletivos indígenas e os agentes responsáveis por obras de infraestrutura de transportes. Os contornos desse contato são uma situação particular que carece ser observada, posto que, no dizer de Manuela Carneiro da Cunha (2002) quando da

apresentação da obra “Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico”, cada povo participa, elabora ao seu modo – seja em pensamento, seja em palavra, seja em ações e omissões – a construção de sua história, de forma que nessas situações sociais os povos indígenas são agentes sociais, jamais devendo ser reduzidos a sujeitos passivos.

De forma transversal, como localizador macroestrutural da funcionalidade dos empreendimentos de transportes propulsores dessas relações interétnicas, a pesquisa adota a abordagem do sistema-mundo capitalista (WALLERSTEIN, 1985, 2001, 2002). Essa perspectiva propõe uma interpretação sistêmica que explora as interdependências entre os elementos Estados, sociedades e regiões que compõem o sistema capitalista em seu todo. Em termos lógicos e históricos, a economia-mundo capitalista é o ponto de partida para compreender todas as demais instituições do mundo moderno, não o contrário. A abordagem é trazida como elemento interpretativo das lógicas que pautam a infraestrutura de transportes.

## **2.2 Estratégias comparativas amplas do campo de pesquisa: a eleição dos sistemas similares**

A configuração analítica a que se propõe esta pesquisa é comparativa. Balestro, Vargas e Machado Jr. (2007), analisando Tilly, esclarecem que, em geral, a estratégia comparativa permite, por meio da exploração das semelhanças e diferenças, encontrar os princípios de variação de um determinado fenômeno ou os padrões mais gerais de um fenômeno em um grau maior de abstração. Nesse sentido, essa estratégia orientada de investigação possibilita uma pluralidade de perspectivas e abordagens, trazendo consigo potencial interpretativo.

Com vistas a que a pesquisa não se perdesse em face das tantas possibilidades, bem como para que se evidenciasse um correspondente alinhamento das estratégias de análise outrora apresentadas, desde os espaços macro (as dinâmicas e respectiva orientação quanto à tomada de decisão pelo empreendimento), meso (as dinâmicas de mediações que decorrem na operacionalização da obra) e micro (as dinâmicas estabelecidas na ordem cotidiana de relações e ações do povo indígena em face ao empreendimento de infraestrutura de transporte), busquei estabelecer sistemas similares que funcionassem enquanto variáveis de análise. Essa disposição atende ao que Balestro, Vargas e Machado Jr. (2007) alertam quanto à comparação: mesmo que a análise proceda em um nível, a explicação está inserida em outros níveis, havendo inclusive, no potencial interpretativo, a necessidade de combinar os níveis micro, meso e macro de análise.

Em seguida, passo a descrever qual e como se deu a configuração dos sistemas similares, enquanto variáveis de análise, estabelecida a partir da seguinte estrutura organizativa: países, empreendimentos e povo indígena.

O cenário de análise partiria da existência de empreendimentos que deveriam ser localizados em dois países cujos sistemas constitucionais seriam marcados por inclusão jurídica-afirmativa dos povos indígenas, em contextos legais similares. Os respectivos empreendimentos fariam parte de um contexto de melhoria da infraestrutura de transporte regional e ambos se impunham aos povos indígenas afetados. Ambas as obras afetariam direta e indiretamente coletivos indígenas. Nesse sentido, o povo indígena se veria compelido a estabelecer um diálogo com agentes do Estado e vice-versa.

À vista disso, busquei um empreendimento rodoviário que já estivesse sendo operacionalizado. A ideia de examinar uma obra já em fase de execução me daria um campo espacial e temporal mais amplo, permitindo assim examinar, a partir daquela situação social estabelecida, aspectos das estruturas de diálogo interétnico que se formaram.

Desta forma, identifiquei no Brasil, sendo executadas pelo DNIT, as obras de duplicação da Rodovia BR-116, no Rio Grande do Sul, trecho que liga Guaíba a Pelotas. Nas proximidades desse segmento rodoviário há várias comunidades Mbyá-Guarani. Algumas, antes do início do empreendimento, encontravam-se localizadas, às margens da estrada.

As comunidades Mbyá-Guarani atuavam comercialmente vendendo peças artesanais às margens da pista. O impacto do empreendimento às comunidades Mbyá gerou um Plano Básico ambiental que já estava sendo executado, por ocasião desta pesquisa. Em seguida, segue a imagem representativa de ponto de venda de artesanato Mbyá.

Fotografia 1 – Venda de artesanato, próximo à aldeia Coxilha da Cruz (*tekoá yyguá porã*)



Fonte: (BRASIL, 2010a).

A configuração da situação social no Brasil ficou, portanto, definida como sendo: o empreendimento de infraestrutura referente à duplicação da rodovia BR-116, que interliga as cidades de Guaíba e Pelotas; o coletivo indígena a ser considerado na análise seria do povo Mbyá-Guarani, posto encontrarem-se afetados pela obra. Faltava agora estabelecer o campo social em um outro país.

Faço aqui recordar que nesta investigação um dos parâmetros definidores do campo comparativo seria a similaridade na maior quantidade de características possíveis, isso porque os objetivos da pesquisa se pautavam por uma busca de regularidades e padrões que permitissem um enquadramento explicativo comum resultante de fatores causais a serem reconhecidos pela comparação. Ocorre que o enfoque foi sendo adequado por uma necessária fusão de horizontes demandada pelos Mbyá-Guarani, com vistas à realização da pesquisa de modo mais respeitoso e simétrico.

No início do projeto de pesquisa, no que se refere ao sistema similar do país, a Colômbia se configurou como adequado para o campo comparativo. Isso decorreu de algumas circunstâncias: esta pesquisadora ter alguns contatos com pesquisadores colombianos, o que certamente favoreceria maior apoio à investigação; o país ter marco constitucional semelhante ao Brasil e por haver um empreendimento similar ao caso brasileiro na Colômbia, a saber, a construção de quatro quilômetros da rodovia Titumate-Balboa-San Miguel-Acandí, Sector K 26-00 al K34-700, que visa ligar os municípios de Acandí a Unguía, no Departamento del Chocó, afetando o povo indígena Emberá-Katío que habitava seus entornos. Essa composição me aparentou uma autêntica situação a ser comparada dentro do escopo estabelecido nesta pesquisa.

Entretanto, como já antecipado no início desse tópico, um processo de pesquisa comparada, com agentes sociais de cosmologia distinta é dinâmico e requer do investigador flexibilidade e, por assim dizer, um agir acadêmico colaborativo, circunstância em que uma pesquisa pode tomar novos rumos.

Foi exatamente o que aconteceu com algumas circunscrições desta pesquisa: por ocasião do trabalho de campo com o povo Mbyá-Guarani, a situação social e o respectivo país a ser comparado foi alterada. Ao invés do sistema similar referente ao país ser a Colômbia, houve uma movimentação quanto a essa variante. A situação social a ser comparada foi movimentada para um empreendimento rodoviário na Argentina, na RP-7, onde também às margens da estrada se encontram os Mbyá-Guarani.

Ambos os cenários permitiram observar uma relação interétnica na qual valores, interesses e cosmologia de ambos os lados precisaram ser discutidas, nem que fosse no viés da compensação e mitigação dos impactos. Esse deslocamento do campo ficará melhor explicado ao longo do tópico em que externarei sobre o acordo colaborativo com os Mbyá-Guarani para o desenvolvimento desta pesquisa.

Nesse ponto, cumpre aqui ressaltar que como o propósito desta pesquisa analisa as relações estabelecidas nas situações de contato entre indígenas e não indígenas em situação social de empreendimento de infraestrutura, esta pesquisadora entendeu que com ambos os agentes sociais envolvidos, deveria se buscar estabelecer uma abordagem colaborativa onde se supõe um processo de coconstrução entre os parceiros envolvidos. Desse modo, em seguida, apresento como foram estabelecidas as tratativas relacionadas à adesão a esta investigação.

Desta forma, uma das primeiras ações foi contatar a empresa responsável pela execução do Plano Básico Ambiental indígena – PBAi. É a executora quem, por ocasião das ações referentes à compensação e mitigação dos impactos do empreendimento, estabelece a interlocução entre os indígenas e as agências de governo. Por consequência, a executora também detém todo um acervo documental referente aos eventos, bem como uma capilaridade de contato com os indígenas afetados pela obra.

Foi assim que, em 23 de outubro de 2018, estive reunida com Juliana Roscoe, coordenadora e responsável técnica pela execução do Programa Básico Ambiental indígena, referente às obras de duplicação da rodovia BR-116/RS, a cargo da Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU<sup>10</sup>.

Naquele encontro, apresentei o esboço do projeto de pesquisa, a ideia era fazer uma investigação colaborativa, ouvindo os vários atores do processo na perspectiva de se compreender melhor como estas situações de contato e negociações vão se estabelecendo, bem como quais as percepções dos atores sociais quanto ao empreendimento. Nesse sentido, indaguei a Juliana Roscoe sobre a possibilidade de apoio aos trabalhos. A coordenadora mostrou-se atenta à proposta e após alguns debates e esclarecimentos colocou à disposição da pesquisa a estrutura física da Coordenação, inclusive acervos documentais públicos, equipamentos e veículo para locomoção, sendo este último vinculado aos dias de trabalhos de

---

<sup>10</sup> A FAPEU é pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, instituída pela Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC. Em termos estatutários uma das finalidades é promover a cooperação científica, técnica e financeira com instituições públicas ou privadas, nacionais ou internacionais, firmando contratos, acordos e convênios, visando fortalecer e ampliar o apoio ao desenvolvimento de programas e projetos. É nesse escopo que foi firmado o Termo de Cooperação Contrato n. 813/2012 entre o DNIT e a FAPEU para a execução do PBAi referente aos impactos das obras da duplicação da Rodovia BR-116/RS, de Pelotas a Guaíba.

campo da equipe executora. Juliana Roscoe (2018) fez, entretanto, uma importante ressalva, a qual transcrevo na íntegra:

Posso te oferecer a estrutura para você fazer a pesquisa, mas a colaboração dos Mbyás com a sua pesquisa depende da relação de confiança que eles terão com você e isso é você quem precisa construir. Isso leva algum tempo, mas, acredite, você estará em vantagem em relação a alguns pesquisadores, pois desde 2012 estamos trabalhando com eles e já construímos uma relação de confiança. Você pode participar das reuniões do comitê gestor, acompanhar nossa equipe de trabalho de campo nas atividades. Daí eles vão te conhecendo. O restante é com você. (Entrevista realizada no dia 23/10/2018)

A observação efetuada por Roscoe me conduziu a uma reflexão que não deveria faltar numa pesquisa de análise social: o caráter científico da investigação não renuncia à constituição de relações, ao contrário, essa, por assim dizer, talvez seja a chave hermenêutica dos eventos.

Ainda no sentido de obter a colaboração de outros agentes estatais, enquanto servidora pública autuei processo administrativo dentro do órgão estatal, o DNIT. No processo encontrase registrada a correlação da pesquisa com obras de infraestrutura. A ideia era dar conhecimento ao DNIT de que servidora do órgão investiga a temática dos povos indígenas e das obras de infraestrutura e, por essa ação, viabilizar as entrevistas a serem realizadas com agentes públicos, bem como solicitar o acervo documental do órgão relacionado às tratativas da obra e, por fim, obter a possível licença-capacitação para escrita da tese.

Lembro aqui que o trato com a administração pública obedece a um conjunto de formalidades e que quaisquer combinações colaborativas apenas ganham legitimidade quando devidamente documentadas dentro de uma lógica formal e coerente com os objetivos administrativos. Foi assim que, no documento de abertura dos autos do processo autuado, aludi ao plano anual de capacitação do órgão e de como o objeto de pesquisa estava compatível com este plano. Ficou demonstrado que a investigação favorece a proposição de inovação teórica e procedimental para incremento dos serviços prestados pela instituição, em especial no que se refere às tratativas com os povos indígenas, relação historicamente aparentada com obras de infraestrutura de transportes.

Realcei ainda que o conhecimento construído a partir da investigação favoreceria a competência gerencial no que diz respeito à tomada de decisões com base em uma visão estratégica e sistêmica, no sentido de atentar para as variáveis sociais presentes em empreendimentos. Os argumentos foram recepcionados e a pesquisa reconhecida como

guardando conexão com os fins institucionais<sup>11</sup>. Após a qualificação acadêmica do projeto, este também foi juntado aos autos do mencionado processo. Cumpria-se, assim, uma etapa formal importante de interlocução com os agentes estatais, nos moldes administrativos.

### *2.2.1 Um campo em movimento: o acordo colaborativo com os Mbyá-Guarani*

Retomo aqui a observação feita por Roscoe no que diz respeito ao fato de que para se obter a colaboração dos Mbyá, seria necessário estabelecer uma relação com eles. Isso me remeteu imediatamente ao trabalho de campo e em como se processaria o estabelecimento do contato com o povo Mbyá-Guarani e, ainda mais, quais ações seriam necessárias para obter o consentimento e a colaboração do mesmo com a pesquisa. Se o acordo colaborativo com agentes estatais perfilha por documentos, o mesmo não se pode dizer em relação aos Mbyá: os acertos com estes ocorreriam por distinto caminho.

Sobre essas tratativas, registro uma inquietação que me acometeu. Subsiste no senso comum a ideia de que os que se debruçam sobre a temática povos indígenas são de formação antropológica. Esse frugal entendimento acaba por gerar algumas inseguranças em pesquisadores cuja formação é de distinta área à antropologia, principalmente quando a pesquisa requer um trabalho de campo. Como pesquisadora, fui acometida de certa apreensão, entretanto, à consideração de Roscoe aliei algumas experiências<sup>12</sup> de atuação junto a povos indígenas no DNIT e, principalmente, o subsídio conceitual decorrente das leituras realizadas. Leituras são aportes teóricos de excelência, sem as quais teríamos a falsa percepção de sermos os únicos intérpretes da história.

Conforme já explicitado, aos impactos do empreendimento na Rodovia BR-116/RS foram firmadas ações mitigadoras e compensatórias aos Mbyá. Nesse sentido, decorrente do PBAi foi estabelecido um Plano Operativo, objetivando detalhar em nível executivo o conjunto das atividades nele previstas no PBAi e realizá-lo. O Plano Operativo se desdobrou em oito

---

<sup>11</sup> O pedido de licença-capacitação para fins de realização do presente doutorado consta no Processo SEI n. 50600.020877/2018-63. A autenticidade dos documentos pode ser conferida no site [http://sei.dnit.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](http://sei.dnit.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador: 1841634 e o código CRC 1D0798F7; código CRC DC2C027F.

<sup>12</sup> Foi numa mediação em trabalho de ouvidoria no DNIT que vivenciei a minha primeira tratativa institucional com indígenas em consulta sobre pavimentação de rodovia. Essa descrição foi apresentada nesse trabalho, quando narrei sobre o meu interesse pelo tema de pesquisa.

subprogramas<sup>13</sup>, com vistas a tornar exequíveis as ações mitigatórias e compensatórias, pactuadas por ocasião do licenciamento ambiental.

Um dos subprogramas instituído foi o de Articulação de Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani. Esse subprograma específico tem por escopo proporcionar o acompanhamento indígena nas ações relacionadas com o empreendimento, bem como ser um fórum permanente de discussão enquanto perdurar o programa. De acordo com os termos da justificativa desse subprograma, é necessário que a execução da mitigação e compensação seja conduzida em sintonia com os anseios das comunidades, diferente disso poderia resultar em outros conjuntos de impactos. Desta forma, foi instituído um Comitê Gestor para avaliação contínua das ações do Plano. Esse Comitê se reúne mensalmente<sup>14</sup> e é formado pelas lideranças indígenas afetadas pelas obras e organizações Mbyá-Guarani, com a participação do DNIT e suas contratadas – como a FAPEU que executa o programa – com a Fundação Nacional do Índio – FUNAI, com convidados como o Ministério Público Federal – MPF, instituições governamentais e não governamentais, conforme a necessidade e temática a ser discutida.

Esses encontros se me afiguraram oportunos para um primeiro contato. Foi assim que no dia 30 de outubro de 2018, desloquei-me para a cidade de Porto Alegre no estado do Rio Grande do Sul, com vistas a participar no dia seguinte, enquanto observadora, da 58ª reunião do Comitê<sup>15</sup>, na aldeia *Guapoy*, que significa figueira. As aldeias Mbyá, como já dito, são localizadas entre os municípios de Pelotas e Guaíba, este último localizado na região metropolitana de Porto Alegre. Naquela reunião apenas observei a sua dinâmica. Sentados em círculos, agentes da FAPEU, caciques das aldeias onde estavam sendo executadas ações do programas, alguns representantes de órgãos como a FUNAI, avaliavam os vários subprogramas, considerando a execução e sua evolução nos termos que haviam sido concebidos. Um agente da FAPEU efetuava registro em ata das considerações que eram efetuadas, bem como registros por filmagem eram produzidos pelos próprios Mbyá. Esta avaliação contava com falas dos caciques e de representantes da FAPEU, responsáveis pela orientação dos subprogramas. As imagens seguintes apresentam o momento da 58ª reunião do Comitê Gestor.

---

<sup>13</sup> Estes subprogramas serão apresentados detalhadamente na Parte II desta tese. Neste capítulo realço apenas o subprograma de Articulação de Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani, posto guardar relação com a interface do acordo colaborativo.

<sup>14</sup> A cada mês, uma das aldeias Mbyás torna-se anfitriã da reunião do comitê avaliativo do programa. Estes encontros têm uma composição espacial e dinâmica própria. Reunidos em círculo encontram-se os caciques e outros membros da comunidade Mbyá, os funcionários da FAPEU e demais participantes. Por hora não vou adentrar no detalhamento das reuniões, realço apenas para o momento o que considero relevante para este tópico.

<sup>15</sup> Essa reunião correspondeu ao sexto ano do Programa e ao final do encontro haveria uma programação especial como evento comemorativo.

Fotografia 2 – 58ª reunião Comitê Gestor PBAi sobre a duplicação BR-116/RS/2018



Fonte: acervo pessoal.

Como foi o sexto ano do programa, ao final daquele encontro avaliativo ocorreu uma atividade celebrativa: um almoço com a participação de todos os presentes, exposição de painel produzido pelos Mbyá com registro de fotos de ações do programa e uma mesa montada com um bolo. A situação informal me pareceu favorável à possibilidade de comunicação. Busquei interagir com algumas mulheres adultas, entretanto, sem muito êxito. Uma das funcionárias da FAPEU, conhecida como Viviane e que se tornou uma importante interlocutora no contato com os Mbyá, me avisou que as mulheres, em sua maioria, não falavam português. Dirigi-me a algumas crianças que sorriam para mim, mas essas também não falavam português. A língua se me afigurou como uma das dificuldades que eu teria que contornar.

Naquela reunião do Comitê observei que alguns jovens Mbyá cuidavam do registro da reunião, valendo-se de câmera filmadora e outros equipamentos<sup>16</sup>. Pela familiaridade com os equipamentos e o modo fluido com que conversavam com alguns funcionários da FAPEU deduzi que falavam português e deles me aproximei. Os jovens chamavam-se Gérson e Patrícia. Conversamos sobre o uso de câmeras e comunicação social<sup>17</sup>. Naquele momento um dos caciques, o Maurício, se aproximou e a Viviane se dirigiu a ele e me apresentou como sendo do DNIT e informou que eu trabalhava em Brasília. No mesmo momento, eu expliquei que não estava ali a trabalho do DNIT, mas que era estudante e fazia uma pesquisa sobre as rodovias e os povos indígenas. Maurício foi atencioso na escuta, mas não se expressou muito. Viviane captou bem aquele momento e, de modo muito simpático, interrompeu o silêncio que se seguiu,

---

<sup>16</sup> Essa atividade de registro também faz parte do subprograma de Articulação de Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani. Uma das ações foi a criação de um centro de documentação indígena em que as comunidades foram estimuladas a documentar as ações e eventos relacionados ao empreendimento. Nesse sentido foram oferecidas oficinas de arquivos e manuseio de equipamentos de registro. A partir desse subprograma desenvolveram-se ações de comunicações com produções de registro de itens do viver Mbyá-Guarani. Essas produções receberam o nome de comunicação Kuery.

<sup>17</sup> Entre 2010-2012 atuei no DNIT na área de comunicação social e dessa vivência me vali para iniciar uma conversa com os jovens Mbyá.

chamando a mim e a Maurício para uma foto de registro do evento comemorativo. Posteriormente, Viviane me disse que o Maurício era um grande líder Mbyá-Guarani, respeitado fora e dentro da comunidade, de excelente interlocução e uma pessoa que certamente poderia contribuir muito na pesquisa, caso assim ele quisesse. Em seguida, a imagem do evento comemorativo do sexto ano do programa.

Fotografia 3 – Evento comemorativo do 6º ano do PBAi



Fonte: acervo pessoal.

A percepção daquele momento é de que o idioma nem de longe seria um entrave. Haveria de se estabelecer uma confiança, mas como fazê-lo em uma circunstância em que o tempo acadêmico não conjuga com um tempo e com um modo de viver culturalmente distinto? Equacionar a velocidade de ações seria um outro desafio.

Na companhia do historiador e arqueólogo Gilson Laone<sup>18</sup>, que se tornou o principal agente de contato com os Mbyá-Guarani no PBAi e esta pesquisadora, ainda por duas vezes, em diferentes datas, estive acompanhando a equipe da FAPEU em seus trabalhos de campo, ocasião em que também tive a oportunidade de visitar algumas aldeias já em seus novos espaços e configurações. Nessas ocasiões, na maior parte das aldeias visitadas não foram efetuadas conversas substanciais de minha parte com os Mbyá, apenas cumprimentos gestuais como aceno e meneio da cabeça e um reservado *javyju*, que significa bom dia.

Entretanto, em quatro das aldeias, Laone se demorou um pouco mais em sua atividade e findou por me apresentar enquanto pesquisadora da Universidade de Brasília aos caciques: Artur Souza, da aldeia *Tekoa Mirim* – que significa aldeia pequena (município de Mariana Pimentel); Maurício da Silva Gonçalves, da aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã* – que significa mato

---

<sup>18</sup> Laone é o responsável pela execução do subprograma de Articulação de Lideranças e Organizações Mbyá-Guarani, tendo sido contratado pela FAPEU como especialista socioambiental. Com larga experiência em execuções de PBAi, Laone desfruta de boa relação com os Mbyás que o chamam de *juruá pocu* cujo significado é pessoa alta. Dessa boa relação uma das crianças Mbyás nascidas durante a execução do programa recebeu o mesmo nome do historiador.

bonito (município de Barra do Ribeiro); Santiago Franco, da aldeia *Yvy Poty* – que significa flor da terra (município Barra do Ribeiro); Sérgio Martines, aldeia *Nhu-ú Poty* que significa flor do campo (município Barra do Ribeiro). Na trajetória a essas aldeias também pude conhecer outros dois caciques: Estevão Garaí<sup>19</sup> – acampamento BR-290 (município de Eldorado do Sul); Paulo Tormenta<sup>20</sup> – acampamento na região do Paço Grande.

Apesar das atividades de campo terem sido breves, com as lideranças mencionadas troquei algumas palavras e essas, em sua maioria, se mantinham econômicas na conversa. Observei que as famílias dos caciques, esposas e filhos, se mantinham à distância. Em alguns momentos ocorreram alguns sorrisos e acenos, mas na maior parte do tempo permaneceram como observadores atentos, em especial as mulheres.

Esse contato proporcionado por Laone, o *jurua pocu*, como é conhecido entre as comunidades indígenas visitadas, foi importantíssimo no rumo das ações subsequentes quanto ao modelo operativo da pesquisa com os Mbyá-Guarani. Laone, quando do retorno de uma das atividades do trabalho de campo, me indicou uma importante direção às ações que viriam a ser estabelecidas ao me alertar que os Mbyá se manteriam reservados comigo até entenderem o que exatamente eu queria com eles.

Após esse trabalho de visitação e as interlocuções que me foram possíveis de realizar percebi que a minha limita o quanto ao idioma, a reserva quanto ao contato e o tempo acad mico da pesquisa com os Mbyá-Guarani precisariam ser ajustadas a um modelo operativo claro para mim, mas muito mais para eles. O caminho mais adequado que se configurou foi buscar um acordo colaborativo para a pesquisa, que fosse claro e definido.

Por essa razão, vali-me de mais uma das reuniões do Comitê de avalia o sobre a execu o do PBAi para expor sobre a pesquisa que intencionava realizar e dessa maneira buscar firmar um acordo colaborativo com os Mbyá. Foi assim que no dia 04 de abril de 2019, estive na 62<sup>a</sup> reunião do Comitê de Avalia o na aldeia *Yvy   Poty*, localizada no Município de Camaquã. Ao final daquela reunião, Gilson Laone chamou os representantes das aldeias *Tekoa Mirim*, *Tekoa Ka'aguy Porã*, *Yvy Poty*, *Nhu-  Poty*, *Tape Porã* e *Guapoy* que participavam

---

<sup>19</sup> Cacique Estêvão ainda mora às margens de uma rodovia, a BR-290. Está acampado já há algum tempo no local. Os Mbyá-Guarani ocupam aquele espaço há anos, havendo uma rotatividade de ocupa o em rela o às famílias. Obras de duplica o também estão sendo executadas na localidade, mas não abrangidas pelas a es compensatórias do Plano Operacional investigado nesta tese, posto tratar-se de empreendimento distinto.

<sup>20</sup> Semelhantemente a Estêvão, Paulo Tormenta vive com outros Mby s em situa o de acampamento em uma propriedade privada. O acampamento   próximo, mas não às margens da rodovia. Há anos distintos grupos Mbyá ocupam a mesma localidade e realizam fluxos migratórios para locais distintos, retornando depois de algum tempo, como se esse fosse um ponto de apoio de chegada já conhecido por gera es. Durante conversa com Tormenta, observei que este ora falava em português, ora em espanhol e, por vezes, ambos idiomas numa única frase, deixando revelado seu contínuo movimento em territórios nacionais fronteiriços.

daquele encontro e perguntou se poderiam me ouvir sobre um assunto que eu gostaria de tratar com eles. Os mesmos concordaram e se sentaram, novamente, para ouvir o que eu tinha a dizer.

Me apresentei enquanto pesquisadora e submeti aos caciques e representantes das aldeias as minhas razões e objetivos da pesquisa. Expliquei como era a natureza da atividade acadêmica. Aquela banca avaliativa composta pelos Mbyá aparentou a mim ser muito mais rigorosa e desafiadora do que qualquer banca acadêmica. Eu sabia que aquele seria um momento definidor da pesquisa, que poderia seguir ou não.

Após a minha explanação, os caciques iniciaram uma conversação em idioma próprio. Diálogos que pareceram durar uma eternidade, posto saber que estavam discutindo sobre o que eu acabara de apresentar. Depois de algum tempo, dois deles, em português, expuseram o descontentamento que há entre os Mbyá-Guarani em relação às pesquisas acadêmicas, em específico sobre como investigadores extraem deles informações, se vão e sequer se têm notícias sobre a conclusão dos trabalhos. Desse modo, me informaram que estavam discutindo entre si sobre qual seria o ganho para eles de participarem da pesquisa que eu havia proposto.

Após mais algumas discussões avaliaram que quanto mais registros sobre os Mbyá-Guarani, maior seria o fortalecimento e a divulgação dos mesmos como povo indígena. Ademais, o tema da infraestrutura era um contexto atual, sobre o qual seria importante os Mbyá se posicionarem e contarem sobre sua experiência. Os interlocutores da comunicação quanto a colaborarem ou não com a pesquisa foram os caciques Maurício e Santiago. Naquele momento comprometi-me com os caciques a, uma vez aprovada a pesquisa por eles, entregar aos mesmos o resultado da investigação, mediante cópia do trabalho acadêmico.

As imagens adiante representam o momento em que me reuni com os caciques Mbyá-Guarani para apresentar e propor colaboração na pesquisa a ser empreendida, bem como o momento ao qual os Mbyá se manifestam quanto às suas reservas com pesquisas acadêmicas.

Fotografia 4 – Conversando com os Mbyá sobre a pesquisa (1)



Fonte: acervo pessoal.

Fotografia 5 – Conversando com os Mbyá sobre a pesquisa (2)



Fonte: acervo pessoal.

Fotografia 6 – Conversando com os Mbyá sobre a pesquisa (3)



Fonte: acervo pessoal.

Uma nova rodada de diálogos se seguiu entre eles e foi com alívio que escutei depois de minutos a decisão proferida através do cacique Santiago Franco (2018) e dirigida a mim no sentido de anuir com a colaboração da pesquisa: “É, acho que vai dar, vai dar sim. Precisa ver como que será, como você vai fazer?”. Eu respondi que tinha algumas perguntas e que gostaria de um tempo de conversa com eles, mas o local e o tempo eles que me diriam. Santiago e Maurício conduziram uma outra rodada de diálogo com os caciques e ao final me falaram que eu poderia ir à aldeia, passar um tempo e conversar com eles. Eu expliquei que morava em Brasília e que antes da visita à aldeia combinaria com eles a fim de que a minha ida não atrapalhasse as atividades da aldeia<sup>21</sup>. Na ocasião foi ajustado que o *jurua pocu* seria o nosso interlocutor no agendamento das visitas.

<sup>21</sup> Os Mbyá têm um cronograma de atividade próprio deles, inclusive com um calendário baseado no plantio. A ideia do agendamento da visita era no sentido de compatibilizar o tempo das atividades Mbyá com a pesquisa.

A figura 7 ilustra o momento em que os caciques se manifestam favoráveis à pesquisa e decidem contribuir com a mesma. Coube aos caciques Santiago e Maurício o anúncio.

Fotografia 7 – Caciques firmam acordo colaborativo com a pesquisadora



Fonte: acervo pessoal.

A esse respeito, tem-se que o pacto colaborativo pressupõe assentir com reestruturações derivadas de contributos dos sujeitos da pesquisa. Nesse sentido, a formulação da problemática não sofreu alteração, entretanto, o mesmo não se pode dizer em relação ao campo comparativo, conforme explicito em seguida.

Com os devidos agendamentos, uma das primeiras aldeias em que estive foi a *Tekoa Mirim*, em 05 de setembro de 2019, cujo cacique chama-se Artur. Em uma caminhada percorremos toda a aldeia, ocasião em que Artur me falava e mostrava o modo de vida da aldeia. De frente a um lago, tomando chimarrão, conversamos longamente. Sem estar presa à restrição de tempo pude explicitar na conversa alguns detalhamentos de pontos da pesquisa, por exemplo, o campo comparativo. Nesse aspecto, o cacique Artur Souza (2019a) me interpelou e disse: “por que você não faz a pesquisa com os Mbyá na Argentina?”. Expliquei que para a comparação eu precisava estabelecer alguns pontos de similaridade, como a questão das obras em rodovia. O cacique Artur argumentou que os Mbyá na Argentina também ficam às margens da rodovia, a conhecida Ruta Provincial 7 – RP-7. Acrescentou que seria bom ver o que eles pensam sobre essa situação também. Informou que tem um primo que é cacique lá e que queria que ele fosse ouvido, bem como se ofereceu para agenciar o contato, inclusive sobre como se deslocar e hospedar. Artur estava certo de que aquele seria um campo comparativo mais viável para a pesquisa. E eu estava me convencendo, na prática, de duas coisas: a primeira, de que a

austeridade de projetos de pesquisa não cai bem em investigação colaborativa; a segunda, de que o campo comparativo, originalmente por mim estabelecido, estava em movimento.

Conversei com outros caciques sobre a ponderação efetuada pelo cacique Artur em relação ao campo comparativo. Face os argumentos persuasivos dos Mbyá, o campo social comparativo foi movimentado para Argentina, na província de Misiones. A observação quanto ao empreendimento passou a ser relacionada aos serviços de manutenção da RP-7, que interliga as cidades de Jardín America e Arístobulo del Valle. A obra fica a cargo da Dirección Provincial de Viabilidad. O povo impactado permaneceu sendo o povo Mbyá-Guarani. Ao lado da RP-7 estão localizadas várias aldeias Mbyá-Guarani, que serão apresentadas em capítulo próprio.

As descrições aqui relatadas sobre esse acordo colaborativo podem aparentar, em um primeiro momento, que o modo como isso se processou obedeceu a um modelo burocrático de acerto, muito mais pertinente a não indígenas que a indígenas. Entretanto, esta pesquisadora entendeu que não é o modelo de contato que define a relação em uma pesquisa, mas sim o caráter transparente da pretensão. Quanto a esse aspecto, creio não subsistirem dúvidas.

Tem-se, então, estabelecida a eleição das situações sociais a serem comparadas, realçando a opção pelas variáveis controladas, a saber, a opção pelos Estados nacionais Brasil e Argentina – correspondendo à esfera macro; pelos empreendimentos rodoviários de infraestrutura de transportes, a saber, a duplicação da rodovia BR-116, no Rio Grande do Sul, e as obras de manutenção da RP-7, na Argentina – correspondendo à esfera meso; e, principalmente, a definição quanto ao povo indígena impactado, os Mbyá-Guarani – correspondendo à esfera micro; interligando as respectivas localizações espaciais e a situação de contato inseridas nas variáveis país e empreendimento.

Nesse sentido, destacou-se a importância e necessária composição colaborativa para o início da pesquisa. Foi essencial o deslocamento desta investigadora ao campo para observações preliminares, autoapresentação aos interlocutores da pesquisa e exposição das atividades pretendidas. Foi basilar a realização de uma composição consubstanciada na transparência das intenções e, principalmente, aberta às reformulações advindas das contribuições dos sujeitos da pesquisa.

Essas primeiras contribuições tiveram impacto quanto às variantes dos sistemas similares estabelecidos. Das variáveis países, empreendimentos e povos indígenas que haviam sido estabelecidas, as variantes passaram a ser: Argentina no lugar da Colômbia; obras de manutenção da RP-7 ao invés da construção de quatro quilômetros da rodovia Titumate-Balboa-San Miguel-Acandí; o povo indígena afetado por obras de transportes, em um seria o Emberá-Katío e em outro seria o Mbyá-Guarani.

Em seguida, trato de apresentar as unidades de análises explicativas que foram estabelecidas como diretivas para o alcance da compreensão de como as relações interétnicas são estabelecidas nesses empreendimentos.

### **2.3 A configuração analítica: unidades interpretativas do campo social**

A pesquisa científica é um processo multifacetado na qual conceito e realidade podem ser confrontados e, assim, premissas estabelecidas como acreditáveis podem ser negadas, reformuladas e, ainda, sedimentadas.

Nesse sentido, o eixo de observação desta pesquisa se volta às dinâmicas da relação que se forma em decorrência de um empreendimento de transportes. O campo dessas relações sociais é marcadamente empírico, de forma que considere, como eixo orientativo, a necessidade de combinar algumas unidades interpretativas de análise, consoante diagramação dos sistemas similares instituídos e já explicitados, ressaltando que essas unidades não se estabeleceram como determinantes interpretativas da pesquisa. Conforme já esclarecido, no curso das atividades, a preocupação preponderante da comparação proposta voltou-se à compreensão dessas relações, promovendo elucidações recíprocas.

Desse modo, de acordo com as unidades de análises, a que nomeio de explicativas, optei por organizá-las em temas, bem como por construir quadros comparativos dos sistemas similares estabelecidos, tornando possível a imediata visualização das unidades explicativas em relação a esses e a respectiva diagramação macro, meso e microestrutural. Os resultados são explicitados em capítulo próprio. Por hora, apenas se apresenta quais são essas unidades explicativas, consoante categoria temática estabelecida. Faço recordar, mais uma vez, que esta elaboração tem o objetivo de ser um guia, com vistas a que a proposta da pesquisa não se embaralhe em face das várias perspectivas que as situações sociais, formadas a partir de empreendimentos de transportes, podem favorecer.

#### *2.3.1 O conteúdo jurídico-afirmativo da relação com os povos indígenas e a racionalidade da infraestrutura*

Uma das premissas desta pesquisa é que, no plano formal, as revisões paradigmáticas quanto ao reconhecimento da diversidade indígena e quanto ao desenvolvimento, em tese, resultaram numa matriz de relacionamento jurídico-afirmativo entre povos indígenas e a atividade empreendedora de infraestrutura, esta última farta em normativos e regulamentos.

Importa a esta pesquisa comparativa aferir essa condição em ambos os países, considerando que tal matriz jurídico-afirmativa teria reflexo nos compromissos firmados e nas ações desenvolvidas em infraestrutura, impactando em como as relações interétnicas são estabelecidas. O quadro 1 demonstra as unidades explicativas que serão examinadas no escopo da matriz de relacionamento no âmbito normativo. Esse exame está circunscripto à dinâmica macro e mesoestrutural das relações interétnicas.

Quadro 1 – Normatividade de reconhecimento jurídico-afirmativa dos povos indígenas

<b>Unidades explicativas comparadas (macro e meso)</b>	<b>Sistema similar – Países (macro e meso)</b>	
	Brasil	Argentina
Especificação em cartas políticas em relação ao reconhecimento aos direitos indígenas		
Adesão a acordos internacionais no trato aos povos indígenas		
Adesão a acordos internacionais quanto ao paradigma sustentável de desenvolvimento		
Presença de cláusula de reserva em relação aos acordos internacionais		
Posição dos tratados internacionais no ordenamento jurídico nacional		
Legislação infraconstitucional que regula a relação com povos indígenas		
Normativos reguladores da atividade empreendedora de obras de transportes que contemple a relação com povos indígenas		

Fonte: elaboração própria.

As dinâmicas no processo da tomada de decisão quanto a um empreendimento de infraestrutura de transportes têm uma lógica oficial, cujos fundamentos são pouco refletidos na esfera administrativa. Ocorre que, para além da lógica oficial, faz-se necessário capturar a dinâmica não oficial desse processo decisório que circunscreve não apenas um procedimento de engenharia, mas um processo político ou uma visão de mundo. O reconhecimento dos fundamentos que permeiam esse contexto decisório está inscrito, no escopo desta investigação, na dinâmica macroestrutural da relação interétnica.

Dessa forma, estabelecem-se as unidades explicativas que buscam apreender e comparar a lógica constante na decisão por um empreendimento, consoante o quadro 2:

Quadro 2 – Fundamentos do campo burocrático da infraestrutura de transportes

<b>Unidades explicativas comparadas (macro e meso)</b>	<b>Sistema similar – Países (macro e meso)</b>	
	Brasil	Argentina
Evolução histórica do sistema de transportes e atividade econômica		
Missão, valores e objetivos constantes em órgãos responsáveis pela infraestrutura de transportes terrestres		
Elementos constantes, comuns e fundantes que norteiam a atividade da infraestrutura de transportes		
Fluxo de ações desde a concepção de um projeto até a sua aprovação		
Dinâmica não oficial da tomada de decisão		

Fonte: elaboração própria.

### 2.3.2 Campo social das relações interétnicas em empreendimentos rodoviários

Tem-se que obras rodoviárias não são apenas projetos de engenharia, toda uma situação social se forma a partir de um empreendimento. Antes mesmo da instalação de um canteiro de obras, várias tratativas são iniciadas e durante toda a obra não são poucos os atores sociais que se interpõem. Estabelece-se uma situação social em que as relações vão sendo impostas, estendidas e ajustadas. Tem-se, portanto, que para análise dessas relações que vão se estabelecendo há necessidade de se mapear quais atores sociais fazem parte do campo social dos empreendimentos estabelecidos. Essa multiplicidade de atores se vislumbra desde agentes políticos-administrativos, os quais atuam em órgãos intervenientes para o licenciamento da obra, além de atores locais e outros. O quadro 3 demonstra quais unidades explicativas precisam ser mapeadas, sem prejuízo de haverem outras, com vistas a estabelecer quem são e com que frequência esses atores interagem com os indígenas.

Quadro 3 – Campo das relações interétnicas em dois empreendimentos rodoviários

	<b>Sistema similar – Empreendimentos (meso e micro)</b>	
<b>Unidades explicativas comparadas (meso e micro)</b>	BR-116	RP-7
Atores sociais políticos-administrativos e respectiva frequência com que interagem com os indígenas		
Atores sociais intervenientes e respectiva frequência de interação com os indígenas		
Atores sociais privados (executores contratados) e respectiva frequência que interagem com os indígenas		
Atores sociais locais e respectiva frequência de interação com os indígenas		

Fonte: elaboração própria.

Empreendimentos de infraestrutura demandam uma série de ações, que perpassam pela tomada de decisão, realização de estudos, elaboração de projeto e contratações. São eventos burocráticos, que trazem em seu bojo interações. Quando o projeto afeta povos indígenas, estes são compelidos a, em algum momento, estabelecerem um diálogo com o Estado e vice-versa. Nesse sentido, do ponto de vista da burocracia administrativa, convém verificar qual o momento em que o aparato administrativo é acionado com vistas a principiar essa relação interétnica. As variáveis explicativas também alongam a possibilidade de observar se os motores dessa relação são arrimados tão somente em aspectos burocráticos ou obedecem a uma ética de atuação. O quadro 4 explicita as unidades formais que serão verificadas no sentido de observar os aspectos formais ou burocráticos nos quais se finca a interação que se estabelece.

Quadro 4 – Aspectos burocráticos propulsores da relação interétnica

	<b>Sistema similar – Empreendimentos (meso e micro)</b>	
<b>Unidades explicativas comparadas (meso e micro)</b>	BR-116	RP-7
Consulta prévia livre e informada por ocasião da tomada decisão pelo empreendimento ou obra rodoviária		
Consulta prévia livre e informada por ocasião do projeto executivo e execução do empreendimento		

Licença ambiental para execução da obra, com item específico aos povos indígenas		
Compensação aos povos indígenas		
Participação indígena direta em termos negociais quanto aos termos da compensação		
Participação indígena direta quanto à execução do programa básico ambiental indígena		
Condições logísticas de participação indígena		

Fonte: elaboração própria.

### 2.3.3 Conformações interétnicas dos Mbyá

Da tomada de decisão pelo empreendimento, passando pela aprovação do projeto, até a execução da obra, tem-se que uma jornada é percorrida. Quando o empreendimento afeta povos indígenas, o evento desde sua concepção já atrai apreensões e afeta a tomada de decisões tanto do povo afetado, quanto do empreendedor. Nesse contato que se impõe estabelece-se uma relação interétnica onde valores, interesses e cosmologias de ambos os lados precisarão ser discutidas, nem que seja no viés da compensação e mitigação dos impactos. Nesse campo de interações sociais, se estabelece uma contínua redefinição de espaço de poder dos povos indígenas. São relações que se constituem do político ao geométrico. O quadro 5 estabelece as unidades explicativas pelas quais se intenta observar essas demarcações de fronteiras étnicas, alianças e interdependências dentro do campo intersocietário de relações interétnicas, bem como o modo como os Mbyá-Guarani se posicionam em face da situação social estabelecida.

Quadro 5 – Topologia da relação interétnica dos Mbyás

<b>Unidades explicativas comparadas (meso e micro)</b>	<b>Sistema similar – povo indígena (meso e micro)</b>	
	Mbyá-Guarani (Brasil)	Mbyá-Guarani (Argentina)
Percepção indígena em relação ao empreendimento		
Estratégias de participação quanto às decisões antes da aprovação do empreendimento		
Estratégias de participação por ocasião da execução do empreendimento		

Limites negociais estabelecidos pelo povo indígena		
Incorporação de padrões e símbolos como instrumento de negociação		
Reflexos das ações de compensação na organização do campo político indígena		

Fonte: elaboração própria.

Com a diagramação estratégica estabelecida, que serviu como eixo orientativo, tem-se nos pontos seguintes os resultados das análises referente à pesquisa proposta, a começar pela discussão de quais as implicações teóricas e epistemológicas mais amplas que fundamentam e orientam as ações de infraestrutura.

### 3 TAUTOLOGIA DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES

O conceito clássico e vigente de obras de infraestrutura de transportes é que essas se constituem respostas da engenharia para viabilizar o funcionamento orgânico de uma região ou ainda entre regiões e povos, de forma a criar e construir sistemas que transportam pessoas e bens de consumo de um ponto a outro: rodovias, ferrovias, aeroportos, hidrovias, tubulações e terminais de embarque e desembarque.

Ocorre que, bem mais que técnica de engenharia, a infraestrutura de transportes é norteada por uma ideia que contém em si significados e validade. Esses empreendimentos hospedam a máxima de que são vetores de crescimento econômico e, por sua vez, de desenvolvimento e de modernidade. Esses postulados são estabelecidos por meio de funções lógicas que acabam se convertendo em proposição verdadeira sejam quais forem os valores assumidos por suas variáveis como, por exemplo, os impactos ambientais e sociais do empreendimento, exigindo-se a adequação das variáveis a um esquema logicamente válido. Obras de infraestrutura são, portanto, tautológicas.

Assentado nesses axiomas, em 2011, por exemplo, no vigésimo aniversário do Mercado Comum do Sul – MERCOSUL e na entrada em vigor do tratado constitutivo da União das Nações Sul-Americanas – UNASUL foi realizado um seminário em que se discutiu a integração regional na América do Sul. Naquela ocasião, a infraestrutura de transportes foi posicionada como um dos eixos que repercute nas assimetrias regionais. (DORATIOTO; et. al., 2012)

Os doze países da América do Sul, sob o mote da integração política, econômica e sociocultural, elegeram como uma das iniciativas a serem tomadas a modernização da infraestrutura de transporte. Os projetos estabelecidos englobam ações voltadas à rede de transporte fluvial, à rede de transporte para escoamento agrícola e de minerais, às hidroelétricas e à rede rodoviária. Desse modo, o investimento em infraestrutura de transportes é tomado como política governamental para o desenvolvimento regional e a integração sul-americana.

Nessa mesma senda, no Brasil, é histórica a vinculação desses empreendimentos em programas governamentais que visam impulsionar o crescimento do país. Em retrospectiva, no ano de 1920, o presidente Washington Luís marcou seu governo com o lema “governar é abrir estradas”. Entre os anos de 2007-2018, o governo Lula e o governo Dilma lançaram e implementaram o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, tendo como uma das prioridades o investimento em infraestrutura de transportes. O programa foi descontinuado em 2019 pelo governo Bolsonaro. Este último, em 2020, lançou o Pró-Brasil como medida

governamental relacionada à aplicação de investimentos para garantir o desenvolvimento econômico na situação pandêmica do Corona Vírus – COVID-19, tendo como um dos principais eixos a realização de obras em infraestrutura.

Essas ações em infraestrutura de transportes são ainda, por assim dizer, tidas como representação de modernidade e dão uma poderosa sensação de mobilidade acompanhada da promessa de progresso e desenvolvimento.

Esse fetichismo quanto à infraestrutura de transportes como eixo de desenvolvimento e modernidade não é uma prerrogativa exclusiva de países capitalistas. Dalakoglou e Harvey (2010), em seus trabalhos etnográficos sobre duas estradas na Albânia, realçam que dentro da estrutura de modernismo socialista artérias de autoestradas foram construídas em massa sem deter qualquer conectividade. Por quarenta e cinco anos, os albaneses tiveram que construir estradas que quase não conseguiam usar. A participação nesses projetos de obras rodoviárias deveria ser voluntária e – de acordo com a historiografia socialista oficial (POLLO; PUTO, 1981) – teve sua origem nos primeiros anos do pós-guerra, quando o país foi reconstruído voluntariamente por uma sociedade amplamente inspirada pelos ideais comunistas.

Admitindo que as ações de infraestrutura são movidas por funções lógicas, quais seriam os fundamentos de suas elaborações, onde essas estariam arrimadas? Faz-se necessário reconhecê-los pois são essas elaborações justificadoras que orientam a tomada de decisão oficial quanto a determinada obra, decisão essa que repercute em várias e distintas realidades sociais como, por exemplo, coletivos indígenas, travando, inclusive, um campo de luta social por ocasião do lançamento e execução de empreendimentos. No escopo desta investigação, essas funções lógicas que atribuem valor inerente aos empreendimentos são observadas a partir dos perímetros político e econômico que orientaram a estrutura viária em dois Estados nacionais: o Brasil e a Argentina.

### **3.1 Funções lógicas estruturantes**

A temática da infraestrutura de transportes tem sido estudada sob várias vertentes. No Brasil, a análise vai desde uma perspectiva histórica, no sentido de situar sua evolução (BARAT, 2007; GALVÃO, 1996; FARIA, 2001); desloca-se pelas implicações espaciais (SILVA, 1949; CASTRO, 2012; SANTOS, 2001; CORRÊA, 1997; NUZZI, 2008); é observada a partir do conceito e dos impactos no desenvolvimento regional e nacional (CANO, 1998; SMITH, 1988; SOUSA, 2005); é considerada enquanto inovação tecnológica (NASCIMENTO, 2013; CORRÊA; et. al., 2019); funciona como potencializadora de impacto a povos indígenas

e comunidades tradicionais (BAINES, 2004; HANAN, 1991; ANDRADE; CASTRO, 1988; DODDE, 2012; VERDUM, 2012) e, mais recente, foi introduzida na discussão da racionalidade ambiental (VEIGA, 2010; LEFF, 2015; SOARES, 2017). Todas essas perspectivas têm um eixo comum: obras de infraestrutura de transportes fazem parte de um contexto decisório político.

À vista disso, reputa-se que as políticas de governo voltadas à estruturação de um sistema de transporte são provenientes de um conjunto de filosofias e ideias que se traduzem em planos e medidas. Em maior ou menor escala, essas ideias compõem uma totalidade sistêmica organizada da realidade social. O encadeamento funcional desses planos e medidas, enquanto parte lógica, é observável a partir dos eventos históricos. Por esse motivo, como ponto de partida metodológico, busquei na literatura voltada à evolução da rede viária dos transportes do Brasil e da Argentina marcações-chave que possibilitassem identificar funções lógicas que dariam aos empreendimentos um valor imanente que condensado resulte em um pensamento tautológico.

Galvão (1996), analisando a infraestrutura de transporte e a integração regional brasileira, destaca que historicamente há a vinculação de obras de infraestrutura como propulsoras do crescimento econômico e interligação regional, asseverando que esta é uma ideia que vem desde a época colonial e mantêm-se até o período contemporâneo, ainda que o destaque e a direção desse crescimento tenham variado bastante ao longo do tempo.

O autor assevera que o empenho português de povoar a colônia e, até mesmo, de interligar<sup>22</sup> as várias províncias brasileiras, teve como objetivo garantir a integridade e a exploração econômica daquilo que nomeou como território seu. Isto porque, logo após as invasões nomeadas como “grandes descobrimentos”, em decorrência da lei internacional *uti possidetis* vigente na Europa, todas as nações europeias poderiam invocar o princípio da efetiva ocupação para reivindicarem a posse de territórios “recém-descobertos”.

Por ocasião da independência e durante todo o Império, em face dos vários movimentos separatistas que em seu interior pautaram-se em descontentamentos socioeconômicos com a coroa portuguesa, fortaleceu-se a necessidade da criação pelo governo central de instrumentos eficazes de preservação da unidade do país. Um dos instrumentos foi

---

<sup>22</sup> Logo no início do período colonial, nas certidões de doações de sesmaria, havia um dispositivo por parte do governo português que tornava obrigatória para os sesmeiros a construção de estradas dentro dos limites de suas propriedades. Nos séculos seguintes, Portugal fez constantes apelos às autoridades coloniais no Brasil para a construção de uma estrada de terra ligando o Sul ao Norte do país. O objetivo dessa estrada era o de fornecer um meio alternativo de comunicação entre as várias províncias brasileiras em caso de um bloqueio marítimo por alguma potência estrangeira. Tem-se ainda que no início do século XVIII foram abertas várias estradas ligando o interior brasileiro ao litoral, principalmente em Minas Gerais, para o escoamento da produção de ouro, gado e agrícolas. (BASTOS, 1955; SILVA, 1949; BRITO, 1980).

estabelecer uma conectividade mediante vias de escoamento das mercadorias. Em 26 de julho de 1852, o Império promulga a Lei n. 641, na qual vantagens do tipo isenções e garantia de juros sobre o capital investido foram prometidas às empresas nacionais ou estrangeiras que se interessassem em construir e explorar estradas de ferro em qualquer parte do país.

Depreende-se desses períodos que a tomada de decisão quanto à integridade territorial relaciona-se com a necessidade do resguardo do nicho econômico e, como parte dessa política administrativa, com o vislumbre de uma cadeia de comunicação, ainda que débil, que interligasse as províncias. Assim foram, então, estabelecidas as primeiras vias: impulsionadas pelo argumento da integridade territorial, que se traduz em uma das primeiras funções lógicas da infraestrutura de transportes.

Com a República, a integração ao litoral das vastas áreas do Brasil Central passou para a ordem do dia nas discussões do Parlamento nacional, destacando-se, entre várias evidências desta visão integracionista, as políticas de incentivo à construção de ferrovias e a consignação, já na primeira Constituição republicana, da intenção da mudança da capital federal para o Planalto Central.

Silveira (2009) assevera que quanto ao período em que as primeiras linhas férreas são estabelecidas elencam-se os pactos de poderes estabelecidos pelas classes econômico-políticas, incorporando a isso o interesse dessas classes pelo desenvolvimento das redes férreas como forma de escoamento da produção. Nessa lógica, chama a atenção, criticamente, para o interesse estrangeiro na lucratividade da construção das ferrovias, o que justificava os investimentos privados. Essas primeiras ações de iniciativa privada não estavam vinculadas, por óbvio, a uma preocupação com a constituição de redes de transportes do país. Uma função lógica é latente: infraestrutura é um componente necessário na cadeia produtiva com vistas à aferição de lucros.

Em suas investigações, Galvão (1996) indica que no período de 1870 a 1930 alguns planos viários foram apresentados e esses apontavam para a compreensão de que um sistema nacional de comunicações era uma pré-condição para o crescimento do país. Esse sistema de comunicação, naquele momento, era essencialmente ferroviário, não havendo a consolidação de um plano viário a nível nacional. Assim considera Galvão (1996, p. 186-187) que:

[...] esses pioneiros da promoção dos transportes no país explicitavam firmemente a sua crença de que o crescimento era enormemente inibido pela ausência de um sistema nacional de comunicações, e de que o desenvolvimento dos transportes constituía um fator crucial para o alargamento da base econômica do país. Acreditavam, também, que a existência de meios de comunicação viria promover mudanças estruturais na economia brasileira, ao permitir o povoamento das áreas de baixa densidade

demográfica e, sobretudo, por possibilitar a descoberta e o desenvolvimento de novos recursos que jaziam ocultos no vasto e inexplorado interior da nação.

Nessa etapa, são lançados os alicerces da concepção de que um sistema de transportes é fator crucial para a expansão econômica do país e como parte desse a infraestrutura que o torne efetivo. Esse prognóstico encerra pressuposições de que uma rede de transportes provoca mudanças estruturantes na economia, inclusive, com a aptidão de promover uma recomposição demográfica do país. Essa condição acaba materializando uma terceira função lógica na qual se arrima a decisão pelos empreendimentos, a de que estes se constituem como condições de crescimento econômico.

A esse respeito, Rego (2003) chama a atenção para o fato de que desde a época colonial, perpassando pelo império até 1930, a economia brasileira foi organizada por meio da produção e exportação de algumas poucas *commodities* agrícolas e minerais, cujas características centravam-se na produção de gêneros que interessavam ao mercado internacional. Esse fato define a economia brasileira nesse período como agrário-exportadora. A essa consideração de Rego, jungida à constatação de Galvão, tem-se que os eixos viários e o respectivo modal de transportes adotado eram vinculados à localização da produção dessas poucas *commodities*. Dito de outra forma, a ocupação e, conseqüentemente, a estrutura de transportes brasileira seguia em consonância com a posição do país no mercado internacional enquanto fornecedor de produtos primários<sup>23</sup>. Essa condição proporcionou assimetrias na distribuição da infraestrutura de transportes.

Esse entendimento é corroborado por Sousa (2005), o qual, delineando as etapas de estruturação dos meios de transportes no Brasil, estabelece a relação dos modais de transporte com o viés econômico do momento histórico. Desse modo, aponta os efeitos do desequilíbrio na distribuição geográfica quanto à infraestrutura de transportes adotada: dois terços da linha ferroviária no Brasil estavam nos territórios das províncias do Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. A expansão da lavoura cafeeira, nessas províncias, com constituição de centros de grande importância econômica, determinou o desenvolvimento ferroviário da região. O mesmo

---

<sup>23</sup> As implicações dessa localização e relação com o mercado internacional é examinada sob diversas nuances, decorrendo daí várias formulações teóricas. Destas destaca-se a elaboração de Immanuel Wallerstein sobre sistema-mundo. A partir do conceito de divisão internacional do trabalho produzida pela estrutura capitalista é enunciado que o componente central dessa estrutura internacional resulta na divisão do mundo em três estamentos hierárquicos: centro, periferia e semiperiferia (SARFATI, 2005). Nessa divisão, formada a partir dos primórdios do capitalismo ocidental, os países ocupam uma função na ordem produtiva capitalista, sendo que os países centrais ocupam-se da produção de alto valor agregado, os periféricos fabricam bens de baixo valor e fornecem *commodities* e matérias-primas para a produção de alto valor dos países centrais e, por fim, os países da semiperiferia, ora comportam-se como centro para a periferia, ora como periferia para os Estados centrais, tendo um papel intermediário.

se verificou no Nordeste porque a cultura canavieira estendia-se na área litorânea e o transporte de cana, do álcool e do açúcar industrializado se fazia no lombo de animais ou pela navegação de cabotagem.

Nas marcações das elaborações quanto à distribuição da infraestrutura, raciocínio contrário também é possível. A expansão de uma região ou a sua estagnação, bem como retração, estaria atrelada à sua capacidade de comunicação, sendo a infraestrutura de transportes um dos elementos dinamizadores da região. Assim, “[...] o desenvolvimento regional não é somente resultado de fatores de produção, tais como capital e trabalho, mas também da infraestrutura. Melhorar a infraestrutura conduz a uma maior produtividade dos fatores de produção” (RIETVELD, 1989 apud ARAÚJO, 2006, p. 17). Desse modo, a infraestrutura de transportes acaba sendo vinculada à função lógica de que sua implementação repercute na condição das desigualdades regionais.

Rodrigues (2011) realça que a crise mundial de 1929 provocou a desestruturação da oligarquia rural exportadora e que, como parte das reações dos efeitos da crise, ocorreu um pequeno surto de industrialização no país e o deslocamento dos capitais do café para as atividades industriais, concentradamente em São Paulo, ou seja, na mesma região do antigo ciclo. Nesse contexto de estágio inicial da industrialização, em 1934, o país estabelece o primeiro Plano Geral de Viação Nacional, por intermédio do Decreto n. 24.497/1934, o qual mencionava todos os modais de transportes: ferroviário, rodoviário, fluvial, marítimo e aéreo. Nas disposições iniciais do Decreto constam os esclarecimentos sobre o pretendido naquele ato normativo e esses cancelam o viés político e econômico aos quais o sistema viário se vincularia:

Considerando a necessidade de bem atender às conveniências nacionais de ordem política, econômica e militar, em relação à rede de viação nacional;  
Considerando a necessidade de coordenar os diversos sistemas de viação hoje de prática corrente, para sua eficiência econômica;  
Considerando os resultados do estudo desses problemas realizado pela comissão técnica constituída com esse fim pelo Ministério da Viação e Obras Públicas: [...]  
Decreta:  
Art. 1º Fica aprovado o plano geral de viação nacional representado e descrito nos seguintes documentos, que com este baixam, rubricados pelo Ministro da Viação e Obras Públicas [...]

Com a crise de 1929 e em decorrência também dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, de 1939 a 1945, que impediu a importação de produtos europeus, o Brasil passa a adotar a partir dos anos 1930 um modelo de desenvolvimento que se baseava num Estado forte,

na política de substituição de importações e no nacionalismo político (BRUM, 2009), transportando o país a um novo surto industrial.

Com essas duas conjunturas de impacto econômico estrutural nas quais o país esteve historicamente inserido iniciou-se uma fase de discussão e de transição para o estabelecimento do modal rodoviário<sup>24</sup> como tipologia de transporte prioritária no país. Nessa virada para o mercado interno, as estradas seriam a arquitetura de um quadro que permitiria a livre circulação de mercadorias.

Um aspecto importante circunscreveu a esse debate: o recrudescimento da busca pela integração nacional a partir dos empreendimentos de infraestrutura de transportes. É desse modo que, consoante Galvão (1996, p. 184-185):

Na primeira metade do século XX, a compreensão de que o Brasil ainda constituía um imenso arquipélago de ilhas econômicas traduziu-se na ideologia nacionalista da marcha para o Oeste e, nesta linha, os governos de Vargas e de Kubitschek consagraram a integração nacional como objetivo prioritário da política pública, por meio de grandes obras rodoviárias e da construção de Brasília.

Note-se que esse processo de integração é norteado por uma proposta mais ampla: a de integração econômica do espaço nacional, num esforço de interligar espaços catalisadores de produção, no dizer de Huertas (2013, p. 17), tomando por base Moraes, “o discurso e a materialização física das metas caminham em consonância com a tarefa estatal de construir o país objetivando-se em agressivas políticas territoriais, num esforço de produção de espaço ímpar na história brasileira”.

Huertas (2013, p. 14), semelhantemente a Galvão, sintetiza o entendimento quanto à estratégia que será utilizada: “rasgar o território nacional com novas estradas, além de melhorar e pavimentar boa parte das existentes, torna-se um imperativo, sobretudo após o anúncio da construção de Brasília, guinada radical no curso do desenvolvimento nacional”.

---

<sup>24</sup> Foram vários ensaios para estabelecer um Plano Geral para a base de rede rodoviária no Brasil: Plano Catrambi, realizado de 1926 a 1927; Plano Luís Schnoor, de 1927; Plano da Comissão de Estradas de Rodagem Federais – CERF, também de 1927 (posteriormente, em 1937, a Comissão foi transformada em Departamento Nacional de Estradas de Rodagem – DNER). Em 1944 foi aprovado o Plano Rodoviário Nacional pelo Decreto n. 15.093, de 20 de março de 1944. Este plano designou a Comissão responsável por estabelecer os princípios gerais da política administrativa rodoviária, relativamente ao financiamento, execução e fiscalização das construções e à conservação das linhas do Plano Nacional; indicar as linhas e condições que deveriam ter prioridade na construção desse; instituir a classificação das estradas de rodagem e fixar as normas e especificações técnicas que deveriam caracterizar as estradas, segundo a classe a que se subordinem.

À vista disso, Lamoso (2008) localiza a infraestrutura de transportes como sendo um elemento organizador do território enquanto carro-chefe da logística operacional da produção de espaços econômicos.

Desse modo, em 1951 é aprovado o segundo Plano Nacional de Viação, no qual há a consagração do reconhecimento oficial das rodovias como modalidade prioritária de transporte no Brasil, em detrimento das estradas de ferro e dos demais modais. O ônus da construção e conservação de rodovias era do poder público, fato propício à atração de investimentos privados.

Natal (1991) e Rodrigues (2002), examinando a relação existente entre o rodoviarismo e a industrialização do país, apontam que a decisão política de ampliar a malha rodoviária esteve acompanhada da perspectiva de atrair empresas internacionais do ramo automobilístico, bem como do forte *lobby* dessas empresas. Entendia-se que a participação de um tipo de indústria como a de automóveis permitiria efeitos de escala ou de arraste<sup>25</sup>, por atrair empresas correlatas ao ramo central. No caso dos automóveis, seriam atraídas empresas de autopeças, componentes elétricos, lubrificantes, etc. Em nome dessa estratégia de atração de capitais e geração de empregos, as ferrovias, que tiveram maior importância durante o período do ciclo do café, foram sucateadas e desprezadas em favor do rodoviarismo.

Rodrigues (2011) assevera que juntamente com a abertura econômica, que permitiu a entrada daquela indústria no país, a década de 1950 foi o primeiro grande marco da indução estatal para a assimilação dos meios automotores através da construção de inúmeras estradas. A partir de então o Brasil embarcou de fato nessa racionalidade, sendo que as estradas serviram para o financiamento indireto da indústria nacional e para agradar aos financiadores internacionais. Nesse contexto de acirramento industrializante sobressai uma outra função lógica relacionada à infraestrutura de transportes: essas obras contribuem para facilitar ou dificultar a realização do potencial de investimento no país.

Os anos 1930 e os subsequentes marcam a emergência de um novo padrão de interpretação do país. Sob o mote do passado agrário e de um futuro industrial urbano, um ideário de modernidade vai se consubstanciando. A esse respeito:

---

<sup>25</sup> Essa compreensão estratégica advém da teoria dos polos de crescimento e de desenvolvimento elaborada por Perroux em 1964. O crescimento econômico não se efetiva de forma difusa por todo o espaço, mas se manifesta em certos pontos chamados de polos de crescimento com intensidades variáveis, daí se propagando por diversos canais com efeitos terminais distintos. Necessário que haja uma indústria motriz que, em sua ação de ponto de atração para a mão-de-obra e produtora de uma série de produtos, dinamiza a vida regional, atraindo outras indústrias (ALMEIDA; YAMASCHITA, 2014).

Tal conceito, central no pensamento brasileiro do século XX, reveste-se também de densa espacialidade. Pode-se dizer que modernizar é, entre outras coisas, reorganizar e ocupar o território, dotá-lo de novos equipamentos e sistemas de engenharia, conectar suas partes com estradas e sistemas de comunicação. (MORAES, 2002, p. 119)

Ao estruturar um sistema de transporte ligando diversas regiões do país e retirando muitas delas de sua condição remota, a política governamental do rodoviarismo contribuiu para um “imaginário” de modernidade. Ianni (1991, p. 165) assim elucida:

[...] as metas relacionadas com as ferrovias e as rodovias também desempenharam um papel extraeconômico. A construção e o reaparelhamento das ferrovias e, principalmente, a construção e pavimentação de rodovias exerceram um efeito “mágico” na mente de uma parte dos habitantes das pequenas e médias cidades, onde não eram visíveis os investimentos industriais. E a construção da Rodovia Belém-Brasília representou uma demonstração “física” da capacidade de realização do governo, e das possibilidades do povo brasileiro. Com essa estrada a Amazônia se tornou um pouco menos distante dos maiores centros populacionais e, também, parecia mais integrada à sociedade nacional.

Giddens (1991) ressalta que uma das características primordiais da modernidade diz respeito à questão do espaço e das comunicações. Na busca pela modernização do país, as rodovias foram eleitas como principal meio de efetivação desse intento. Assim, as rodovia e o automóvel acabaram por serem associados a um ideal e a um estilo de vida “moderno”. Desta feita, outra função lógica da infraestrutura de transportes evidencia-se: a da modernidade.

Nos governos militares dos anos 1960 e 1970, a integração do país passa a ser abordada como questão de segurança nacional. A construção de uma rede unificada de transportes foi apresentada como a única forma de assegurar a integridade do território<sup>26</sup>. O setor de transportes se torna um tema de extrema relevância na pauta governamental. Nesse viés, Huertas (2013, p. 20-21) esclarece:

Agora, mais do que nunca, elementos geopolíticos se farão presentes na forma de se pensar o território nacional, e as vias de circulação contém elementos suficientes para corroborar essa visão por seu caráter amplamente geoestratégico, sobretudo por causa das dimensões continentais do Brasil, da

---

<sup>26</sup> Nesse sentido foi estabelecido um programa de cunho geopolítico, o chamado Programa de Integração Nacional – PIN, em 1970. O plano era arrimado na noção de vazios demográficos amazônicos, bem como no incentivo à ocupação de forma singular e à utilização de mão de obra nordestina liberada pelas grandes secas de 1969 e 1970. Dois lemas são nesse período forjados: “integrar para não entregar” e “terra sem homens para homens sem terras”. Velho (2009, p. 201-202) assevera que com o PIN “o governo foi capaz de mobilizar o sentimento nacionalista, neutralizando a esquerda nacionalista ao mesmo tempo em que permanecia basicamente cosmopolita no seu caráter, já que inclusive essa colonização da Amazônia implicaria numa maciça participação estrangeira”.

extensão de suas fronteiras terrestres e do anseio em incrementar planos faraônicos de integração e ocupação territorial.

O setor ganha musculatura organizacional e estratégica. Para além da técnica, empreendimentos de infraestrutura de transportes funcionam como uma liga entre interesse, segurança e integração nacional e essa se consolida como setor altamente estratégico ao desenvolvimento nacional. Vê-se aqui a feitura de mais uma função lógica: o cunho político-estratégico concedido à infraestrutura de transportes.

Nos anos 80 o setor de transportes teve sua eficiência reduzida em face da crise econômica que atravessava o país<sup>27</sup>. Prevaleram quadros de inflação elevados e a atuação do Estado foi direcionada à resolução de medidas de estabilização econômica, com ações voltadas à redução de investimentos e à adoção de medidas paliativas, renegando o planejamento de médio e de longo prazo. As repercussões na infraestrutura são assim analisadas por Capacle (2007, p. 8):

[...] do final do ano de 1980 a 1984, a economia brasileira entrou em recessão, passando a ser conduzida pela disponibilidade de financiamentos externos. Os investimentos sobre a infraestrutura que até então eram ascendentes passaram a apresentar uma trajetória inversa, chegando a alcançar um nível abaixo dos 2% do PIB.

Souza (2010) analisou as ações governamentais voltadas à infraestrutura de transportes desse período e dos subsequentes. Considerando a incapacidade de endividamento do Estado e a inviabilidade de uma elevação de tributos para realizar os investimentos necessários para manutenção da infraestrutura viária, bem como que os sistemas de engenharia de transportes compreendem um estoque de capital que, consoante à sua utilização, sofrem depreciação, isto é, um desgaste que caso não reparado frequentemente pode resultar em inacessibilidade do trecho e em maiores custos futuros para sua readequação, o Estado, como alternativa, favoreceu a alocação de recursos ociosos da iniciativa privada nacional e internacional para os setores subinvestidos (SILVEIRA, 2007, p. 125), em um evidente processo de desoneração<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Rodrigues (2011) valendo-se do raciocínio de Renata Nascimento, apresenta quatro acontecimentos fundamentais para a compreensão da crise dos anos 1980: a) o segundo choque do petróleo de 1979; b) a recessão econômica dos países centrais; c) elevação das taxas de juros no mercado internacional, e, por fim; d) a moratória mexicana de agosto de 1982. Tal crise teria contribuído para a diminuição de financiamentos externos a países periféricos, o que acarretou uma maior incapacidade do Estado brasileiro de se manter como indutor do desenvolvimento a partir de grandes obras.

<sup>28</sup> “Este processo de desoneração do Estado se pauta na ideia de subsidiariedade, que repassa o desenvolvimento de atividades tipicamente estatais para indivíduos da sociedade, na perspectiva de que o Estado atue em áreas que

A partir da década de 1990 o Estado diante da dificuldade para ser o único investidor, adota alternativas para atrair investimentos. Uma política de privatizações e de concessões procedentes do Governo Collor e do Governo Fernando Henrique Cardoso é estabelecida. Essa política é assegurada no Plano Plurianual<sup>29</sup> daqueles governos, respectivamente, pelas Leis n. 8.173, de 30 de janeiro de 1991, n. 9.276, de 09 de maio de 1996 e n. 9.989, de 21 de julho de 2000. Nesses planos, há uma tônica: o ajuste da execução das políticas públicas federais a uma nova conformação do Estado que privilegie as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado e a revisão do papel regulador do Estado, com vistas à consolidação de uma economia de mercado nomeada de moderna, competitiva e sujeita a controles sociais. A infraestrutura é alocada como estoque de capital organizador das contas públicas.

Nesse diapasão, admite-se que a matriz de desenvolvimento o país vinha apresentando uma inversão nas últimas décadas. Souza (2010) assevera que esta inversão se tornou mais compreensível durante o governo Fernando Henrique Cardoso, em que a abertura econômica demasiada gerou uma onda de falências e impulsionou uma reestruturação produtiva dos setores industriais remanescentes. De outra parte, o setor primário ganhou peso na economia devido à entrada do capital corporativo no campo<sup>30</sup> e à emergência da monocultura. Essas áreas de economia primária e de produtos agroindustriais de recente ocupação passam a angariar maior inserção no comércio exterior e encontram dificuldades para realizarem o escoamento das mercadorias do interior do continente em direção aos portos. Essa necessidade compelia uma retomada em investimentos nos demais modais de transportes.

Os planos plurianuais subsequentes, nos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, dão à infraestrutura um caráter estratégico ao definir em suas diretrizes a ampliação da malha rodoviária, ferroviária e aquaviária, estimulando o desenvolvimento de sistemas de transporte multimodal. Em específico no Plano 2008-2011 integraram as prioridades da administração pública federal as ações do PAC<sup>31</sup> o mesmo ocorrendo nos planos plurianuais 2012-2015 e 2016-2019.

---

são fundamentais, como o redirecionamento dos recursos para trechos que não são passíveis de exploração econômica” (GARCIA, 2004 apud SOUZA, 2010), dito de outra forma, desinteressantes ao capital.

<sup>29</sup> O Plano Plurianual, no Brasil, é previsto no artigo 165 da Constituição Federal. Se constitui no estabelecimento das diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

<sup>30</sup> Trata-se da instalação de uma série de grandes empresas agrícolas e agroindustriais voltadas para a produção em larga escala de inúmeros gêneros agropecuários, contribuindo para a territorialização do capital no campo, ancorado na permanência do latifúndio e da monocultura.

<sup>31</sup> O PAC teve como escopo estimular o crescimento da economia brasileira através do investimento em obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias, etc.).

Algumas frentes de desenvolvimento definidas nos planos guardaram estreita relação com a infraestrutura de transportes: o aumento da eficiência produtiva em áreas consolidadas, que teve como foco o abastecimento e o escoamento em áreas mais desenvolvidas (aumento de capacidade rodoviária, dragagem e administração de conflitos entre ferrovias e o espaço urbano); indução ao desenvolvimento de áreas de expansão de fronteira agrícola e mineral, que atuaria apoiando principalmente a expansão da fronteira agrícola na região centro-oeste e em áreas de exploração mineral (recuperação, reconstrução de rodovias e implantação de novos eixos ferroviários); redução de desigualdades regionais em áreas deprimidas, que almejava, através da implantação de infraestruturas (que atuem enquanto externalidades positivas), favorecer o desenvolvimento de regiões deprimidas como a recuperação da malha viária e a adequação de portos; e a integração regional sul-americana, que buscava melhorar a fluidez das infraestruturas rodoviárias através da construção de pontes em áreas de fronteira. A função lógica que se sedimenta nesse período quanto à infraestrutura é de que esta é fator de aceleração do crescimento do país. Nesse sentido, trata-se de meio pelo qual se promovia a empregabilidade e a geração de renda, garantindo a continuidade do consumo de bens e serviços, tidos como parâmetro de bem-estar e desenvolvimento.

Em 2019, já no governo Jair Bolsonaro, o programa PAC é descontinuado, mas a infraestrutura, no plano Plurianual 2020-2023, tem seu lugar definido enquanto diretriz. Entretanto, as singularidades dessas diretrizes são tratadas na estratégia federal de desenvolvimento instituída através do Decreto n. 10.531, de 26 de outubro de 2020. Nas diretrizes, dentre outros cenários que o documento nomeia de transformador, estaria o fomento ao desenvolvimento da infraestrutura, com foco no ganho de competitividade<sup>32</sup>. No que tange em específico à logística, o planejamento sistêmico dos modos de transporte deve considerar a dinâmica de desenvolvimento socioeconômico do país e as necessidades dos diversos setores produtivos, de maneira a ofertar uma rede viária ampliada e integrada, intensificando as interações espaciais, bem como a intermodalidade de transportes. A infraestrutura de transportes é alçada como eixo assecuratório da competitividade, este constituindo-se como mais uma das funções lógicas.

Ao longo da organização do sistema viário brasileiro, sobressaem marcações que permitem identificar funções lógicas das quais a infraestrutura de transportes foi dotada: considerada como condição geral de controle territorial e como equalizadora das desigualdades

---

<sup>32</sup> Uma das fontes que consubstancia os índices-chave e as respectivas metas-alvo referentes à infraestrutura são os dados do Fórum Econômico Mundial, que com metodologia própria classifica os países com base no índice de competitividade global, sendo a qualidade da infraestrutura dos transportes um dos aspectos analisados.

regionais; qualificada como premissa de integração e organização do território; alçada a carro-chefe da logística operacional na produção de espaços econômicos; tida por promotora da modernidade, organizadora das contas públicas, catalisadora da eficiência da produtividade e asseguradora da competitividade. Em todas essas circunstâncias, aparecia inserida como estratégia política de governo.

O apontamento dessas funções lógicas é adstrita ao Brasil ou estas também seriam observáveis em conformações viárias distintas ao país? Tendo em vista que o Estado nacional argentino foi o escolhido nesta pesquisa enquanto sistema similar do conteúdo analítico, busquei responder à questão a partir da verificação do sistema de transportes daquele país, valendo-me assim da mesma estratégia metodológica usada para o Brasil.

Filgueira e outros (2007) examinando o transporte de cargas argentino efetuaram um traçado da evolução histórica da infraestrutura de transportes. Os pesquisadores localizam o desenvolvimento da infraestrutura básica do país no período da denominada Organização Nacional<sup>33</sup> (1852-1880), que envolveu não apenas a institucionalidade, mas também o desenvolvimento da infraestrutura, em especial a de transportes que teve como finalidade favorecer o comércio exterior em uma matriz econômica agroexportadora.

Nesse sentido, semelhante ao Brasil, como fruto desse esquema produtivo, o modal estabelecido para atender às demandas de escoamento de produtos foi o ferroviário e, enquanto infraestrutura de transporte na cadeia produtiva, seu papel é favorecer a rentabilidade logística. Naquele país estabeleceu-se um forte processo de investimento<sup>34</sup> em infraestrutura ferroviária, cujo traçado da rede convergia até os portos de exportação, como Buenos Aires e Rosario. Estes empreendimentos são referenciados na literatura econômica argentina como fatores do desenvolvimento do país.

O início da década de 1930 não foi muito promissor para a maior parte do mundo capitalista. Os países especializados na produção primária foram fortemente impactados. Em condição análoga ao Brasil, a Argentina foi afetada pela crise de 1929. Teresita Gómez e Silvia Tchordonkian (2016, p. 49) analisam esse período:

---

<sup>33</sup> Organização Nacional é o nome que recebe na história da Argentina o período entre a derrota do regime Rosista na Batalha de Caseros, ocorrida em 1852, e o acesso ao poder da chamada Geração dos 80, por volta do ano de 1880. Nesse período se definiu o confronto histórico entre o Partido Federal e o Partido Unitário, enfrentado nas guerras civis argentinas, organizando definitivamente o país como uma federação de províncias. Mudanças profundas na configuração do Estado argentino ocorreram durante esse período.

<sup>34</sup> Na Argentina, desde muito cedo a atividade de infraestrutura foi financiada por investimentos privados estrangeiros. Esse cenário foi sendo alterado. A partir de 1940 desaparece praticamente o investimento privado estrangeiro nos serviços de transporte ao tempo em que se veem organizadas as grandes empresas estatais, acompanhadas dos órgãos reguladores da atividade econômica.

Los efectos del quiebre se hicieron sentir en los primeros años, con las caídas de los ingresos por exportaciones. Si bien los volúmenes de las exportaciones se mantuvieron más o menos estables, los precios de los productos cayeron de un modo significativo, en tanto que los valores de los bienes importados, en general manufacturas, tuvieron un leve aumento. En términos concretos, los precios de los productos exportables pasaron de un índice de 129,5 en 1928 a 74,1 en 1933. Al igual que en otros países, en estas circunstancias, el Estado argentino debió echar mano a medidas intervencionistas, intentando regular la economía.

Derivado dessa circunstância e diante da necessidade de atender às demandas do mercado interno estabelece-se um cenário benéfico ao surgimento de certas atividades industriais. Equivalente ao Brasil, a relevância do comércio exterior dá lugar ao estímulo à produção industrial com vistas à substituição das importações, entretanto, distintamente do Brasil, a Argentina já nos anos de 1930 possuía uma rede de circulação que, apesar de suas limitações, permitia a integração do mercado interno.

Un primer momento (1930-1940), en el cual el riel mantuvo su preeminencia, en tanto los caminos de tierra, mejorados o pavimentados, cumplieron la función de facilitar el arribo de las mercancías y los pasajeros a las estaciones de ferrocarril o a los puertos de salida de la producción. En el imaginario político y social el ferrocarril seguía siendo el ordenador del transporte interno y el único sistema eficiente para dar salida a la producción exportable. En un segundo momento (1940-1950), ambos sistemas (ferroviario y vial) compartieron el tráfico, sin que mediara una preferencia gubernamental por alguno de los dos sistemas en particular. (GÓMEZ; TCHORDONKIAN, 2016, p. 50)

Não obstante a rede de circulação existente, a quebra da estrutura econômica argentina gerou uma prolongada e crescente crise econômica que demandou intervenção do Estado. Este, então, assume os grandes investimentos em infraestrutura de transportes<sup>35</sup>.

No meio da Segunda Guerra Mundial e durante o período do pós-guerra, houve uma perda de significância da ferrovia em termos de rentabilidade, praticamente desaparecendo os investimentos estrangeiros nos serviços de transporte. Entretanto, o forte impulso dado à indústria leve que abasteceu o mercado interno argentino requeria um sistema de transporte dinâmico e a rodovia se afigurou como eficaz.

Filgueira e outros (2007) asseveram que nesse período a infraestrutura de transportes rodoviária recebeu incentivos e se construíram várias estradas com a perspectiva de enlace

---

<sup>35</sup> É desse período que data a criação, em 1932, do órgão responsável por projetar, construir e conservar a rede vial, a denominada Dirección Nacional de Vialidad. Órgão equivalente no Brasil foi o Departamento Nacional de Estradas de Rodagem-DNER, extinto em 2001, e em seu lugar na atualidade o órgão multimodal DNIT.

regional, passando inclusive, a suplantando a ferrovia, inicialmente no tráfego de curta distância e, posteriormente, em distâncias maiores. A especialização da ferrovia ficou adstrita a cargas de baixo valor e alto volume, como cereais, materiais de construção ou combustíveis. Neste cenário, nos anos 50, políticas desenvolvimentistas intensificaram a infraestrutura de transportes, em especial a rodoviária. Tem-se que, desde meados do século XX, foram os investimentos rodoviários que sustentaram o esquema de transporte da economia Argentina. A infraestrutura de transportes atuava como escora do sistema produtivo que vinha sendo alterado. A rede pavimentada nacional dobrou entre 1960 e 1970 e aumentou mais 50% nas duas décadas seguintes.

A esse respeito, uma consideração importante é que, diferentemente do Brasil, o setor automotivo da Argentina não esteve vinculado à ideia de indústria motriz catalizadora de outras indústrias. O avanço do automotor no país nesses anos e nos subsequentes esteve vinculado em boa medida pela incidência cada vez mais marcada da economia norte-americana no país desde o fim da Primeira Guerra Mundial<sup>36</sup>. Grivil (2009) destaca que se a presença britânica se expressava em estradas de ferro, a expansão estadunidense na América do Sul se fazia visível, entre outras coisas, pela difusão do tido como moderno meio de transportes, ao tempo em que ampliava sua participação no comércio argentino.

No meio da crise, os cruzamentos de interesses se tornaram mais marcantes. Embora se admitisse que a ferrovia foi o eixo sobre o qual se desenvolveu o movimento interno, também ficou clara que a rigidez do próprio sistema não permitia modificações substantivas quando as condições econômicas assim o exigiam. Levando em conta a extensão desse sistema, o argumento defendido pelos promotores do uso do automóvel e em consequência pela implementação de uma infraestrutura para tal concentrava-se em reconhecer que ele não seria mais que um meio auxiliar da ferrovia e não uma competição digna de consideração frente à magnitude da ferrovia.

Esse ponto de vista incluía até mesmo círculos de fabricantes e importadores de automóveis que tinham uma ideia clara da qualidade e do tamanho do território que estavam enfrentando. Assim, não se pensou em substituir ramais ferroviários por estradas ou rotas, muito menos visando à transformação integral do sistema de circulação de passageiros e cargas.

Gómez e Tchordonkian (2016, p. 59) são categóricas quanto ao fato de que:

---

<sup>36</sup> “Entre 1913-1927 el comercio con los Estados Unidos se duplicaba (creció un 118%) a expensas de la preeminencia británica que sólo logró un avance del 23% en el mismo período”. (BULMER-THOMAS, 1998, p. 190).

En el contexto de los años treinta, los planteos gubernamentales resaltaban que la necesidad de mejorar las rutas y caminos existentes y trazar nuevos circuitos no tenían sólo interés de proveer un medio alternativo al ferrocarril. Las argumentaciones oficiales y privadas más elaboradas apuntaban al objetivo de lograr una mayor integración territorial, cuestión que los ferrocarriles (en particular los pertenecientes a empresas extranjeras) anclados en la región pampeana habían dejado de lado, atraídos por las ventajas económicas que brindaba ese espacio. Al exponer tal proyecto complejo de por sí (lograr una integración efectiva del territorio), se esgrimía como fundamento la necesidad de contactar a las comunidades marginales con los centros más dinámicos, de modo de lograr una mayor integración cultural y política, a la vez que evitar los bolsones de aislamiento.

Da assertiva se verifica que, aproximada ao Brasil, a infraestrutura de transportes argentina também tinha por escopo o pressuposto de integração, bem como de equilibradora das desigualdades regionais. O caráter auxiliar dado às rodovias no Estado argentino trazia consigo uma cautela política. Entretanto, no Brasil, distintamente daquele país, o rodoviarismo foi uma opção em que a batalha de modais foi despicienda, à vista de que a malha ferroviária não era extensa, deixando de acudir a maior parte do território. Remanesce, contudo, entre os dois países uma convergência de aceitabilidade: a ideia de dinamicidade e modernidade do transporte rodoviário, lógica que justificava, portanto, os investimentos na infraestrutura desse modal.

Delgado (1998) aponta que, a partir de meados da década de 1980, seguindo pelos anos 90, no governo de Carlos Menén, a infraestrutura rodoviária argentina modificou algumas de suas características prevalentes nas últimas cinco décadas. A mudança mais relevante foi a sensível diminuição do investimento público, em grande parte devido às exigências fiscais relacionadas aos picos hiperinflacionários e à mudança no modo de financiamento estatal da implementação da conversibilidade do peso em 1991.

Naquela circunstância, a rede rodoviária nacional encontrava-se severamente deteriorada e como resposta a abertura ao investimento estrangeiro e ao capital de risco privado foi incorporada ao setor rodoviário por meio das concessões para a operação e a manutenção das rotas nacionais existentes e para a construção, operação e manutenção de novas estradas. Essa participação privada foi complementada por esquemas de apoio do Estado, como subsídios operacionais e contribuições diretas para a construção das obras.

A esse respeito, tem-se que a infraestrutura rodoviária na Argentina foi um dos primeiros setores a incorporar o investimento privado. Essa prioridade ao setor de transportes aponta para a precariedade latente, o potencial lucrativo aos investidores e a importância do modal na cadeia produtiva. Esses aspectos se assemelham ao contexto brasileiro dos anos 1980

e 1990, ocasião em que a política governamental se volta ao ajuste de uma nova conformação do Estado que privilegie as iniciativas e a capacidade gerencial do setor privado e a revisão do papel regulador do Estado.

Bermudez (2012) analisa a infraestrutura vial da Argentina após os anos 2000. Em relação ao modelo das concessões, chama atenção para o vácuo quanto à definição de conceitos básicos e para a identificação incompreensível do mecanismo de regulação como, por exemplo, em relação ao preço máximo e à taxa de retorno. Essa incompletude conduziu a várias alterações nos contratos e críticas severas ao modelo<sup>37</sup>.

Nos governos de Néstor Kirchner e Cristina Kirchner foram promovidas mudanças no quadro regulatório do setor de concessões de pedágio que teria dois eixos centrais: de um lado, a multiplicação dos subsídios ao sistema de transporte, que estão associados a problemas de equidade entre usuários e contribuintes; do outro, a persistência de concessões com pedágios renegociados. O Estado alterou o objetivo inicial de execução das obras prioritárias em matéria rodoviária e ferroviária para iniciar a gestão dos recursos do sistema da infraestrutura de transporte.

Essas despesas de subsídios, principalmente a partir das contribuições do Tesouro Nacional para o Fundo, teve como resultado um considerável impacto fiscal.

Corigliano (2018) registra que no governo Macri (2015-2019) adota-se como política de crescimento interno do país capitanear investimentos estrangeiros. Assim, as regras de governança voltam-se a atrair investimentos e o carro-chefe desses são projetos voltados à infraestrutura, dentre os quais a de transportes. O marco regulatório das concessões passa novamente por mudanças a fim de fomentar o investimento estrangeiro. Os investimentos em obras são tomados como motores propulsores da oferta de emprego e de desenvolvimento do país.

Natanson (2021) faz uma análise do recente governo de Alberto Fernández. Como linha de raciocínio avaliativo aborda as várias batalhas que o presidente enfrenta no governo desde que tomou posse em dezembro de 2019: desde questões econômicas, uma coalizão política heterogênea duvidosa e o enfrentamento de uma pandemia mundial que paralisou não apenas a Argentina, mas o restante do mundo. O país já em recessão no último governo tem a situação agravada no contexto externo e interno, afigurando um cenário ainda mais negativo na economia argentina. Como reflexo da situação, está-se diante de uma indústria estancada, forte queda das obras públicas, pouco incremento nas ações de infraestrutura e queda no consumo,

---

<sup>37</sup> Esta situação é também examinada pela FIEL (1999) em “La regulación de la competencia y los servicios públicos: Teoría y Experiencia argentina reciente”.

elementos de cujo investimentos, historicamente, eram considerados como alavancas do desenvolvimento do país.

O perímetro político examinado desde o Brasil e a Argentina, no curso dos eventos históricos observados, possibilitou reconhecer funções lógicas da infraestrutura de transportes, tais quais: vetor de integração, de crescimento econômico, de reorganização de espaços econômicos, de equilíbrio das desigualdades regionais; catalisadora de investimentos; condição para a competitividade e desenvolvimento.

Estas funções permitem concluir aspectos similares referentes aos empreendimentos de infraestrutura de transportes em ambos os países. Essas obras evocam imaginários temporais poderosos que prometem ou ameaçam: conectividade, mobilidade, dinamicidade, possibilidade de bem-estar, alcance da modernidade, desenvolvimento do país. Além disso, consistem em produtos de natureza intangível com expressividade em plataformas de governos, articuladoras do político e de histórias materiais.

As funções lógicas concluídas a partir das marcações-chave temporais descritas neste capítulo revelam também um aspecto regular e reiterado quanto à infraestrutura de transportes: sua especificidade basilar para o modo de produção capitalista e, como tal, integrante das dinâmicas de um processo macroestrutural correspondente à interdependência com o sistema-mundo ou com o capitalismo transnacional. Esse será o aspecto que discutirei na próxima seção.

### **3.2 Infraestrutura: a expressão de um processo macroestrutural econômico**

Consoante às políticas governamentais implementadas no curso da história, no que diz respeito à infraestrutura de transportes é razoável afirmar que essa guarda intrínseca relação com a ideia de atividade econômica. Essa conexão não é recente, nem tão pouco limitada a um determinado sistema econômico ou a uma localização geográfica.

Silva Júnior (2018) situa no tempo e espaço a interface de estradas e trocas comerciais, realçando que desde muito cedo grupos populacionais em processos migratórios constataram a necessidade de melhorar os caminhos por onde passavam, facilitando o movimento de seus animais, em seus destinos frequentes. Tem-se que as primeiras estradas teriam sido construídas a partir de trilhas, dali decorrendo também as primeiras rotas comerciais. Segundo o autor, reputa-se que um dos primeiros dos sistemas de trafegabilidade é datado de 3.000 a.C. Trata-se da estrada real da Pérsia que, por volta do ano 3.000 a.C., ligava as civilizações da Mesopotâmia e do Egito e estendia-se do Golfo Pérsico ao mar Egeu, num percurso de quase

três mil quilômetros “formado por estradas que se interligavam e permitiam intensa troca comercial entre essas regiões” (SILVA JÚNIOR, 2018, p. 16).

Outros sistemas viários tornaram-se conhecidos na história: a rota da seda; as estradas romanas que, em seu auge, acredita-se tinham mais de oitenta mil quilômetros por onde circulavam mercadorias, pessoas e legiões de seus exércitos, guardando estreita relação entre esses empreendimentos e a expansão do Império; as estradas incas, que contavam com mais de oito mil quilômetros de extensão na América pré-colombiana, interligando e mantendo o Império.

Entretanto, é no sistema de produção capitalista que a infraestrutura de transportes adquire contornos totalmente integrados com as estratégias de desenvolvimento econômico, sendo este tema recorrente na literatura econômica. Singularmente, o debate tem buscado examinar e dimensionar o vínculo da infraestrutura logística com a atividade econômica e seu ritmo de crescimento. São várias as elaborações teóricas e modelagens econométricas que explicam o esquema.

Hirschman (1958) sintetiza em seus estudos o que denominou de estratégias do desenvolvimento econômico<sup>38</sup>. O estudioso destaca que a infraestrutura contribui para facilitar ou dificultar a realização do potencial de investimento e crescimento de uma economia, dependendo do seu nível de estoque em comparação com o nível de atividade econômica. O autor nomeia a infraestrutura econômica de Capital Fixo Social – CFS, diferenciando esse das Atividades Diretamente Produtivas – ADP. O CFS compreende os serviços básicos para o funcionamento das ADP.

Esse é um esquema rapidamente apreendido ao observar as configurações de produção, tanto no Brasil quanto na Argentina, apontadas na seção anterior deste capítulo. Basta relacionar os modais de transportes ferroviária e rodoviária, enquanto capital fixo social, com as atividades diretamente produtivas dos dois países no período agroexportador e, na sequência, a partir dos surtos industrializantes.

Hirschman (1958) discute a distribuição regional do investimento público, considerado um elemento fundamental de sua teoria, que pode atuar no sentido de reduzir as desigualdades características desse processo de crescimento. O autor, entretanto, pondera que a infraestrutura possui um caráter permissivo e, por si só, não garante a promoção do desenvolvimento econômico, pois outras dinâmicas do capital estariam envolvidas. Assim se posiciona Hirschman (1958, p. 285):

---

<sup>38</sup> Essas estratégias estão delineadas no livro “The Strategy of Economic Development”, de 1958, publicado no Brasil com o título Estratégias de Desenvolvimento Econômico (1961).

A alocação regional dos investimentos públicos é a maneira mais óbvia pela qual a política econômica influencia as taxas de crescimento do produto das diversas regiões de um país. Nesse sentido, podem-se identificar três padrões principais de alocação: dispersão; concentração em áreas de crescimento econômico; e promoção do desenvolvimento em áreas atrasadas.

Aschauer (1989) analisou os Estados Unidos no período 1949-1985 e arrematou os papéis dos gastos públicos em infraestrutura como sendo o de assegurar os ganhos de produtividade de investimentos privados e o de fomentar o crescimento econômico. Banister e Berechman (2001), compendiando uma série de estudos internacionais, apontaram que, em geral, o fomento dos estoques de infraestrutura<sup>39</sup> aumentam a acessibilidade e impactam positivamente a economia, promovendo uma melhora no emprego e na produtividade, especialmente nas regiões em que a infraestrutura é mais escassa. Calderón e Servén (2004) analisam a relação entre este estoque de infraestrutura e a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto – PIB<sup>40</sup>.

Utilizando dados em painel de 121 países, para o período de 1960 a 2000, de acordo com os autores, os resultados apresentam que o estoque de infraestrutura tem um efeito positivo e significativo sobre o crescimento econômico de longo prazo. No Brasil, as pesquisas de Ferreira (1994; 1996) identificam uma relação forte e positiva entre infraestrutura econômica e o produto de longo prazo na economia brasileira, concluindo que os gastos com infraestrutura afetam positivamente a produtividade e o crescimento do produto, encontrando coeficientes bastante elevados. Os trabalhos de Rigolon e Piccinini (1997), Ferreira e Malliagros (1998) e Silva et. al. (2013), apontam que um aumento no investimento em infraestrutura gera um efeito positivo e significativo para o crescimento do PIB do país.

---

<sup>39</sup> Na infraestrutura, o estoque é compreendido assim: a entrada são os investimentos realizados como, por exemplo, rodovias, hidrelétricas e portos. A saída seria a depreciação dos ativos existentes. Esse tema é debatido por Frischtak e Mourão (2017). Os autores chamam a atenção para o fato de que o montante depreciado é sempre uma fração do volume estocado; logo, conforme o estoque se alarga, seriam necessários maiores investimentos para compensar a perda do valor dos ativos decorrentes com o passar dos anos.

<sup>40</sup> Furtado (1974), em suas considerações sobre desenvolvimento econômico, nomeou algumas premissas do desenvolvimento como mitos. Assim se pronunciou sobre o PIB: “Passamos à outra vaca sagrada dos economistas: O Produto Interno Bruto – PIB. Esse conceito ambíguo, amálgama considerável de definições mais ou menos arbitrárias, transformou-se em algo tão real para o homem da rua como o foi o mistério da Santíssima Trindade para os camponeses da Idade Média na Europa. Mais ambíguo ainda é o conceito de taxa de crescimento do PIB. Por que ignorar na medição do PIB, o custo para a coletividade da destruição dos recursos naturais não renováveis, e o dos solos e florestas (dificilmente renováveis)? Por que ignorar a poluição das águas e a destruição total dos peixes nos rios em que as usinas despejam os seus resíduos? Se o aumento da taxa de crescimento do PIB é acompanhado de baixa do salário real e esse salário está no nível de subsistência fisiológica, é de admitir que estará havendo um desgaste humano” (FURTADO, 1974, p. 114-116).

Pesquisas arrimadas nessas premissas têm analisado essa relação em âmbito subnacional, ou seja, entre regiões e estados brasileiros. Barros e Raposo (2002), Campos e Simões (2011), por exemplo, avaliam o papel da disponibilidade de infraestrutura (transporte, comunicação, energia elétrica e saneamento) em relação às desigualdades regionais, discutindo, assim, seu potencial como instrumento de política de desenvolvimento regional. Os resultados mostram que a maior parte dos indicadores está abaixo do que seria esperado, tanto do Nordeste quanto no Norte. Os autores concluíram que a disponibilidade de infraestrutura tem contribuído para ampliar as disparidades regionais no Brasil. Os dois últimos autores asseveram que os investimentos em infraestrutura rodoviária são, de fato, relevantes para o desenvolvimento econômico estadual.

Todas essas elaborações justificadoras, com distintas metodologias e de base de dados variadas, são observadas nas ações de políticas de governo implementadas no curso da história do sistema viário do Brasil e da Argentina. Basta aqui lembrar, exemplificativamente, as recentes políticas governamentais adotadas que se voltaram ao investimento em obras de infraestrutura como estímulo ao crescimento da economia brasileira e argentina, respectivamente, nos governos Dilma e Macri.

Ocorre que tais elaborações econômicas em suas análises deixam de considerar as distintas nuances e interesses que revestem a atividade econômica a partir de um sistema global encetado em um modo de produção capitalista. As análises realizadas sobre a infraestrutura e a atividade econômica revestem a estas de um caráter eterno e natural, segundo o qual não haveriam contradições, complexidades ou acomodações de interesses e de expectativas concorrentes.

Tais formulações tidas como receitas garantidoras que, uma vez seguidas, assegurariam os resultados almejados, são destoantes das marcações-chave históricas da sessão anterior, no que se observa no curso dos eventos que as modelagens econômicas não se conservam, são alteradas e alternadas numa subsunção às oscilações do mercado produtivo. Tais modelagens são lançadas como medidas assecuratórias de crescimento econômico e desenvolvimento estrutural em inícios de governos, mas que no curso se esculpem como pseudocondições.

Uma das janelas interpretativas dessa condição contraditória é a abordagem do sistema-mundo capitalista. Essa perspectiva propõe uma interpretação sistêmica que explora as interdependências entre os elementos Estados, sociedades e regiões que compõem o sistema capitalista em seu todo. Immanuel Wallerstein (1985) é o principal expoente dessa abordagem em que o sistema-mundo não é outro, senão a economia-mundo capitalista, cuja gênese situa-

se na Europa do século XV e que se disseminou no espaço e no tempo a partir do século XVI até abarcar todo o globo, já no final do século XIX. Essa expansão compreendeu um conjunto cada vez maior de Estados em um mesmo sistema interestatal que abrange subsistemas sociais e culturais ligados entre si pela divisão internacional do trabalho e fluxos subjacentes. O meio dessa acomodação se dá não por uma entidade política central, mas através do mercado. (ARIENTI; FILOMENO, 2007)

Estruturado como um mundo que excede as fronteiras e jurisdições dos Estados nacionais, suas economias são integradas ao sistema para satisfazer uma função nos processos de acumulação capitalista em escala global, processos esses centrais e periféricos, com intercâmbio de bens, capital e trabalho. A esse respeito, Braudel (1996, p. 37) se pronuncia:

A divisão do trabalho em escala do mundo (ou de uma economia-mundo) não é um acordo concertado e revisível a cada momento entre parceiros iguais. Estabelece-se progressivamente, como uma cadeia de subordinações que determinam umas as outras. A troca desigual, criadora da desigualdade do mundo, e, reciprocamente, a desigualdade do mundo criadora obstinada da troca, são velhas realidades.

Arrighi (1996) chama a atenção para o fato de que a edificação das estruturas estatais foi uma das principais realizações do capitalismo histórico, tendo o poder do Estado uma importância crucial para os processos econômicos, tornando-se seu principal elo. Ocorre que, consoante Santos (2014), ao estruturar os circuitos de acumulação que o constituem, o sistema tende a se desprejar dos Estados e a operar como uma esfera de relações econômicas autorreferenciada e situada justamente no âmbito interestatal onde se manifestam as rivalidades e disputas pela acumulação de riqueza e de poder. Essa dinâmica acarreta o entrançamento entre os processos econômicos e políticos como duas dimensões indissociáveis (WALLERSTEIN, 2001; 2002).

O posicionamento de Wallerstein é dimensionável nas marcações históricas realçadas na seção anterior, quando se buscava definir as funções lógicas validadoras da infraestrutura no Brasil e na Argentina. Ali se observou o amálgama existente entre as diretrizes governamentais e a atividade econômica e, como parte desse, as crises que atravessaram ambos os países, em distintos momentos, frutos das dinâmicas cíclicas que refletem as contradições próprias do capitalismo, já que suas crises possuem caráter sistêmico, podendo ser resolvidas apenas parcialmente e por certo período antes de novos abalos. Se observou o esforço político para o reajuste diante das expansões, crises do capital e remodelagens econômicas.

Emblemático nesse sentido foi o Programa de Metas do governo de Kubitschek. Esse é uma expressão das exigências estabelecidas pelas relações de interdependência inerentes à economia brasileira e pela própria reprodução capitalista no mundo (IANNI, 1996). Santos (2019, p. 10) arremata em outras palavras:

[...] o Programa estava alinhado às demandas das elites capitalistas nacionais, principalmente as que surgiam da industrialização, ao passo que atendia a nova conjuntura geopolítica mundial onde, ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Estados Unidos da América supera a Europa e o Japão estabelecendo sua hegemonia aos países do Primeiro Mundo (capitalistas).

Em termos históricos, tanto o Brasil quanto a Argentina foram incorporados ao sistema-mundo no momento da conquista e da colonização que se seguiu. Os estudos de Scalabrini Ortiz (1986, p. 16-18) voltam-se a análise desse período e, nesse sentido, quanto à infraestrutura argentina, tece considerações de que o traçado das ferrovias no século XIX e XX ocorreu na Argentina “como parte de una política de dominación mansa y de explotación sutil que se ha llamado imperialismo económico”, sendo que “el ferrocarril extranjero extendió el área comercialmente cultivable con cereales y el perímetro de las praderas aprovechables para la cría del ganado, pero impidió sistemáticamente el comercio interior y las industrializaciones locales”.

As mudanças na economia a nível mundial e nas relações econômicas, decorrentes da revolução industrial, exigiam condições de transporte que garantissem regularidade da oferta e custos adequados à competitividade internacional. A funcionalidade desses países no sistema requereu uma armação que favorecesse a cadeia produtiva: a infraestrutura de transportes.

Natal (1991), analisando a especificidade dos transportes e o modo de produção capitalista, chama a atenção para o fato de que esses, com sua respectiva infraestrutura, são expressão da constituição e do desenvolvimento do capitalismo. É assim que “[...] os meios de transportes legados pelo período manufatureiro, logo se tornaram obstáculos insuportáveis para a indústria moderna com sua velocidade febril em grande escala” (MARX, 1975, p. 437-438 apud NATAL, 1991, p. 18). Era necessária a superação desses obstáculos de forma que o sistema de transportes<sup>41</sup> foi gradualmente ajustado ao modo de produção da grande indústria com introdução das vias férreas e dos navios a vapor. Os modais de transportes têm relevância

---

<sup>41</sup> A infraestrutura de transportes guarda intrínseca relação com o progresso da técnica. Tem-se que esta divide-se em três grandes épocas: eotécnica (até a descoberta da máquina a vapor, final do século XVIII); paleotécnica (emprego da máquina a vapor na indústria e nos meios de transportes, século XVIII); neotécnica (descoberta do motor a combustão e explosão e o surto consequente do automóvel e do avião). Silveira (2009) demonstra a relação do capitalismo industrial para a evolução dos meios de transportes.

de acordo com as modificações que se produzem na estrutura produtiva ou com as condições econômicas e com o modo pelo qual as políticas governamentais desses Estados acompanham esses processos.

Nessa composição, a infraestrutura de transportes tem como objetivo: a redução do tempo de retenção da mercadoria no local da produção; a diminuição do tempo de circulação de mercadorias e de rotação do capital, impactando em sua valoração; e a possibilidade da especulação mercantil. Essa é, portanto, variante de um único processo: o modo de produção capitalista.

Natal (1991, p. 19) ainda chama a atenção para uma outra funcionalidade da infraestrutura como

[...] novas modalidades de aplicação de capital dentro do próprio setor de transportes, como canais, docas, túneis, etc. Estes “espaços” de aplicação de capital, evidentemente, constituem um requerimento da acumulação; embora, ao mesmo tempo, estimulem o desenvolvimento das forças produtivas.

Desse modo, como espaços de aplicação para o capital produtivo, também o são para o capital financeiro em fortalecimento e remodelagens das relações capitalistas.

Essa afirmação é facilmente corroborada na interface dos planos de desenvolvimento do Brasil e da Argentina dos anos 1990 a 2020. As regras de governança voltam-se a atrair investimentos e o carro-chefe desse são projetos voltados à infraestrutura, dentre os quais em reiterada proeminência os de transportes.

Neste viés, uma das funções lógicas que orienta as ações voltadas a empreendimentos de infraestrutura de transportes diz respeito ao potencial de investimento dessas obras. Nas ações governamentais verifica-se que ora esse potencial afigura-se para o Estado, ora reverbera para agentes privados. Em um e em outro estão atrelados a forças produtivas e são espaços de aplicação de capital.

Sanchez Ricardo e Wilmsmeier (2005), analisando o fornecimento de infraestrutura de transportes para a América Latina, ainda que na mesma linha de utilidade funcional dos empreendimentos no crescimento econômico, acabam por desnudar as condições e amarras da infraestrutura de transportes nesse processo macroestrutural do sistema-mundo capitalista.

No mais, Sanchez Ricardo e Wilmsmeier (2005) assinalam que o investimento na área de infraestrutura é elemento fundamental do comércio exterior. O preço da grande maioria dos bens comercializados é exógeno aos países em desenvolvimento. Se o transporte das importações se torna mais caro, isso implica em aumento da inflação devido ao aumento dos

custos dos bens importados que, no caso dos bens intermediários e de capital, também aumentam os custos da produção local. Se o transporte das exportações ficar mais caro, isso implica numa redução da receita do país exportador ou simplesmente numa perda de mercado, dependendo da elasticidade da demanda e da disponibilidade de substitutos.

Essa dinâmica macroestrutural da atividade econômica impacta, nos termos de Sanchez Ricardo e Wilmsmeier (2005), no crescimento econômico: custos de transporte mais altos levam a níveis mais baixos de investimento estrangeiro, uma taxa de poupança mais baixa, exportações de serviços com valores mais baixos, menor acesso a tecnologia e conhecimento e, finalmente, redução no emprego.

A infraestrutura de transportes é posta então como neutralizadora de um processo que traz consigo muitas variáveis, um enlace perverso cujas ações de desenlace geram novos nós em face das dinâmicas cíclicas que refletem as contradições próprias do capitalismo, bem como da condição periférica e dependente. Santos (2014, p. 25) avalia essa condição:

Fundamentada na desigualdade entre os países que dela participam, a divisão internacional do trabalho imprime um caráter de interdependência entre as partes, operando como uma força unificadora que vincula de maneira sistêmica regiões do globo com diferentes perfis políticos e culturais. Essa unidade, organicidade e funcionalidade das diferentes regiões é o que mantém a estruturação interna do sistema. As redes de infraestrutura não são nada mais do que uma manifestação concreta e visível das forças dinâmicas que determinam a arquitetura do sistema. Em função da natureza desigual da divisão internacional do trabalho, o excedente da produção econômica mundial se concentra espacialmente nas regiões consideradas como centros orgânicos do sistema. Em outras palavras, os Estados posicionados no centro absorvem, por meio dos fluxos econômicos, comerciais e financeiros, o excedente produzido nas áreas periféricas e semiperiféricas.

Para além de técnicas de engenharia, obras de infraestrutura de transportes são a expressão com a qual os Estados buscam alocar-se enquanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital. Essa assertiva foi ao longo dessa seção decifrada em duas estruturações nacionais semelhantes em sua localização no sistema-mundo e em seus reajustes adaptativos.

Por fim, em atenção às elaborações econômicas que vinculam a infraestrutura ao desenvolvimento, mesmo que em algum momento essas possam ganhar alguma autonomia, será uma autonomia atribuída/concedida pelas lógicas conflituosas e contraditórias de funcionamento da totalidade, no caso, do sistema-mundo capitalista.

Nesse esteio, tem-se que sua viabilidade requer uma instrumentalização formal, é sobre esse aspecto que discorro a seguir.

### 3.3 O engenho burocrático do empreendimento

Até aqui viu-se que a infraestrutura atua como poderoso fator no espaço econômico e se constitui manifestação tangível das forças dinâmicas que determinam a arquitetura do sistema-mundo.

Ocorre que sua exequibilidade obedece a uma racionalidade formal instrumental, um processo que acima de tudo visa resultados, fins específicos. Essa racionalidade se resume em um cálculo de adequação meios-fins, onde os fins são dados *a priori* e a dinâmica do raciocínio se dirige à instrumentalização dos recursos para atingir esses fins. Dito de outra forma, a infraestrutura requer um engenho organizativo que compreende plano de metas, orçamento, normas que o legitime, parâmetros de priorização, estudos validadores do empreendimento e um corpo administrativo que o execute. Esta seção trata dessa engenharia administrativa, observada consoante à perspectiva comparada, no Brasil e na Argentina.

O primeiro mecanismo dessa engenharia a ser considerado é o da institucionalização. Refiro-me ao fato de que as ações de infraestrutura de transportes são realizadas a partir de estruturas legais denominadas de órgãos públicos que se constituem enquanto repartições internas do Estado, criados a partir da desconcentração administrativa, cuja finalidade é desempenhar funções estatais.

No Brasil, essa estrutura legal fundante chamada órgão público, com atribuição específica, responsável pela implementação da política formulada para a administração da infraestrutura do Sistema Federal de Viação – SFV ocorreu em 1937, com a criação do DNER. Anteriormente, as ações eram coordenadas por um grupo ou junta, reconhecida como Comissão de Estradas de Rodagens Federais. A criação do órgão, conforme já demonstrado ao longo deste capítulo, corresponde exatamente ao enlace da infraestrutura enquanto sistema organizador da economia interna e estabelecido enquanto condição necessária à catalisação da integração e do desenvolvimento econômico.

Posteriormente, em 2001, o DNER foi extinto e um outro órgão foi criado para dar seguimento à política de infraestrutura de transportes. Trata-se do DNIT, desta feita com ampliação do escopo dos modais: rodoviário, ferroviário e aquaviário. Essa política compreende a operação, manutenção, restauração ou reposição, a adequação de capacidade das vias, a ampliação mediante construção de novas vias e terminais, tudo segundo os princípios e diretrizes estabelecidos na própria lei que o criou<sup>42</sup>. Dentre estes, há históricas vinculações

---

<sup>42</sup> A Lei n. 10.233 de 05 de junho de 2001 criou o DNIT, dispondo ainda sobre a reestruturação dos transportes aquaviário e terrestre, criando o Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte, a Agência Nacional

funcionais: preservar o interesse nacional e promover o desenvolvimento econômico e social, assegurando a unidade nacional e a integração regional.

Nesse diapasão, como parte da estrutura maior, o órgão público não teria vontade própria, limitando-se a cumprir suas finalidades dentro da competência funcional que lhes foi determinada pela organização estatal. Consoante Bandeira de Mello (2008, p. 144) órgãos são “unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado”.

Vinculado ao Ministério da Infraestrutura, que detém a responsabilidade pelas políticas nacionais de trânsito e de transportes, o DNIT é o órgão gestor e executor das vias navegáveis, ferrovias e rodovias federais, instalações de vias de transbordo e de interface intermodal e instalações portuárias fluviais e lacustres do país, excetuando sua atuação nos casos em que a rodovia for de circunscrição estadual<sup>43</sup>.

Compete também ao DNIT, dentre outras funções delineadas em regimento interno, a determinação de padrões, normas, bem como especificações técnicas que visam à elaboração de projetos e execução de obras voltadas aos modais de transporte. Além disso, é responsável por declarar a utilidade pública de bens e propriedades que deverão ser desapropriados para que o SFV seja implantado ou melhorado.

A sede do órgão fica em Brasília, na capital federal, e mediante vinte e seis unidades administrativas o órgão possui capilaridade em todas as unidades federativas, sendo nomeado nos estados como Superintendência Regional acrescida do nome do estado em que está localizado. A instituição é dotada de autonomia administrativa, patrimonial e financeira, detendo a centralidade formal nas tomadas de decisões quanto aos empreendimentos de transportes a serem implementados, adequados, expandidos e mantidos.

Esse mesmo mecanismo intitucionalizante também o é verificado na Argentina. Trata-se da criação do órgão nomeado como Dirección Nacional de Vialidad – DNV, comumente chamada de Vialidad Nacional, instituído em 1932, em contexto e circunstâncias equivalentes à criação do órgão estatal brasileiro. A DNV é vinculada ao Ministério de Obras Públicas, cujo escopo de atuação é mais abrangente que o Ministério da Infraestrutura no Brasil, envolvendo

---

de Transportes Terrestres, a Agência Nacional de Transportes Aquaviários. Nesse instrumento normativo também estão incluídos princípios e diretrizes.

<sup>43</sup> O DNER, em 1937, respondia pelo plano geral das estradas. Com a criação do Fundo Rodoviário Nacional naquele ano, os Estados passaram a receber regularmente verbas específicas destinadas à construção, conservação e melhoramentos das estradas no âmbito da unidade federal. Para viabilizar a destinação destas verbas era necessário criar repartições estaduais nos moldes do DNER. Assim foram, paulatinamente, sendo criados os Departamentos de Estradas de Rodagem responsáveis pelo planejamento do sistema rodoviário estadual e pela aprovação dos planos rodoviários municipais. O plano logístico que interliga o país permaneceu com o DNER cuja extinção em 2001 deu lugar ao DNIT. Deste modo, há rodovias que são de administração federal e há aquelas cuja gestão é estadual.

não apenas o planejamento da infraestrutura de transportes, mas também, consoante a lei de Ministérios – Decreto n. 7/2019, obras de infraestrutura habitacional, hídrica e demais obras que correspondem às condições para oferta de serviços voltados à saúde, à infância, etc. A DNV, entretanto, se configurou em suas competências como o órgão executivo no que se refere à infraestrutura de transportes terrestres.

A DNV, guarda similaridade com o órgão brasileiro em vários aspectos: também é descentralizado do Estado Nacional, dentro da órbita do Poder Executivo Nacional da Argentina. Sua missão é projetar, construir, conservar, manter, melhorar e expandir a malha rodoviária nacional, que faz parte da malha rodoviária argentina. No caso de execução de extensões, a DNV também tem competência para realizar processos de desapropriação, uma vez que o terreno correspondente à rodovia é considerado de utilidade pública.

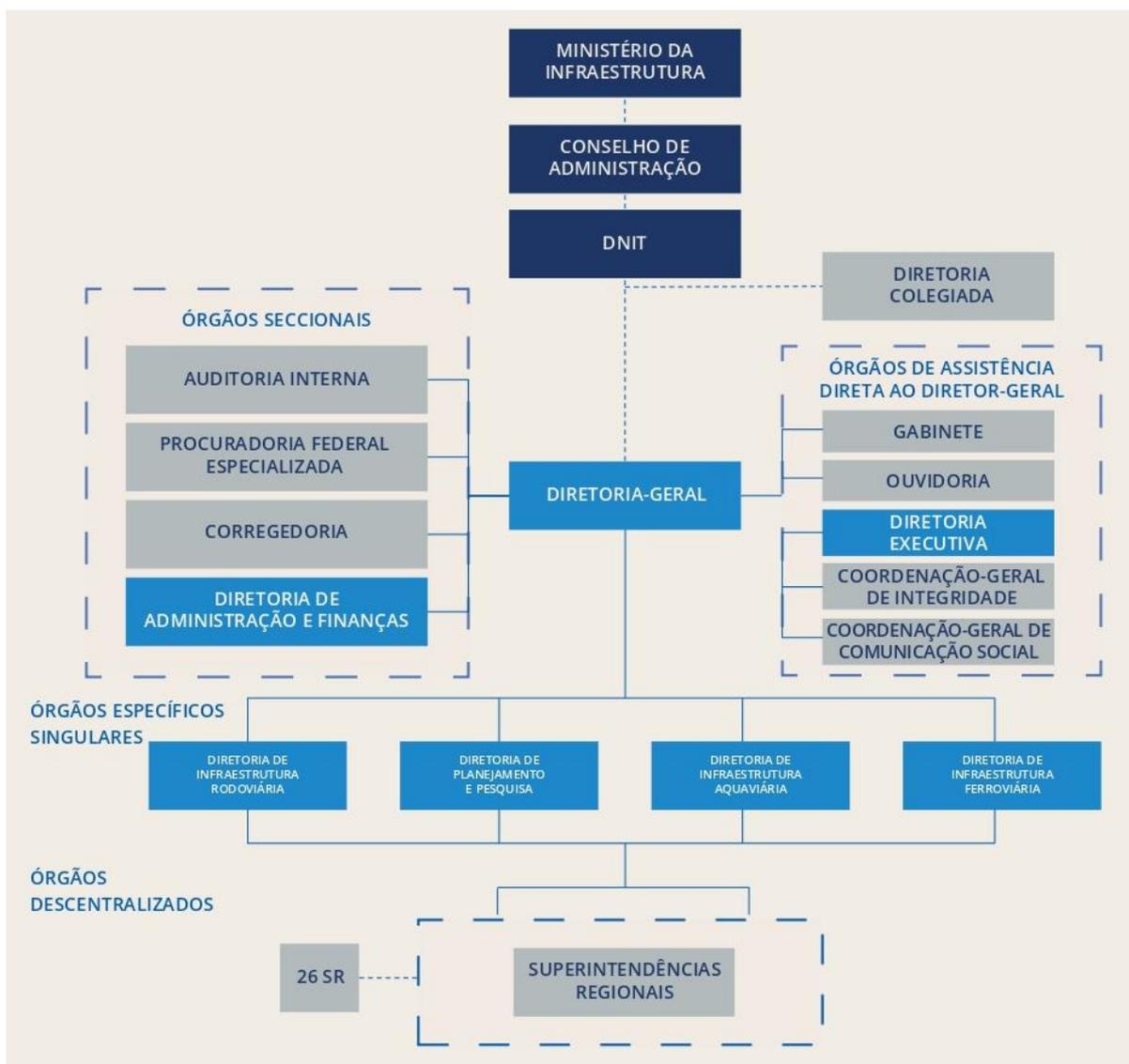
A sede do órgão fica em Buenos Aires, na capital federal, e tem representatividade nas vinte e três províncias do Estado argentino recebendo cada uma nomenclatura administrativa de Distrito. Essa racionalidade gerencial desconcentrada é semelhante ao Brasil favorecendo ao órgão sua difusão operacional. A instituição tanto em um país como no outro tem patrimônio e receita próprios para executar atividades típicas de administração pública, requerendo, para seu funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

Em 2001, no mesmo ano em que no Brasil ocorre a extinção do DNER e em seu lugar a criação do DNIT, na Argentina deu-se também, mediante o Decreto n. 802, a criação de uma empresa estatal denominada ENAVIAL, liquidando a DNV. Após a intervenção do Congresso Nacional, em agosto do mesmo ano a medida foi revertida. Ambos os países em tempos semelhantes realizaram medidas legais de extinção do órgão originariamente criado para implementar e executar a política de transportes, mas na Argentina a medida foi barrada.

Uma peculiaridade administrativa na DNV, com reflexos a serem considerados em capítulos posteriores, precisa ser realçada desde já. Em 1979, durante o processo de reorganização nacional, muitas estradas foram objeto de transferência para as províncias, esvaziando algumas de suas atribuições. Sobressai aí um outro órgão: a Dirección Provincial de Vialidad que, como o próprio nome sugere, teria jurisdição no âmbito provincial. As manutenções das vias de transportes que cruzam as províncias são por estas realizadas. O ente provincial atua como contratado da DNV recebendo os valores para a execução das obras. Esse conceito de divisão de atribuições, apesar de querer lembrar os órgãos estaduais brasileiros denominados de Departamento de Estradas de Rodagem – DER, não se confunde com os mesmos por atuarem de forma independente e serem responsáveis pelo planejamento do sistema rodoviário estadual e pela aprovação dos planos rodoviários municipais.

Em ambos os órgãos para a execução de suas atividades, um apetrecho organizativo de instâncias operacionais, de controle e de supervisão é firmado, realçando assim um outro mecanismo da engenharia administrativa: a hierarquia oficial. O DNIT é administrado pelo diretor-geral e por mais seis diretores setoriais nomeados pelo Presidente da República, que integram uma Diretoria Colegiada. As deliberações ocorrem por meio dessa Diretoria e do Conselho Administrativo, que é composto por seis membros: secretário executivo do Ministério da Infraestrutura, diretor-geral do DNIT, dois representantes do Ministério da Infraestrutura e dois representantes do Ministério da Economia. Em seguida, apresenta-se o organograma da instituição, onde se observa que quatro dessas diretorias têm atribuições singulares típicas de infraestrutura:

Fluxograma 1 – Estrutura organizacional do DNIT



Fonte: (BRASIL, 2021a)

De forma análoga ao DNIT<sup>44</sup>, também na DNV observa-se a instituição de autoridades gestoras<sup>45</sup> assim organizadas e obedecendo critérios operacionais executivos da infraestrutura, a saber: um administrador geral, um sub administrador, oito gerentes executivos (de regiões; de projetos e obras; de planejamento e concessões; de relações institucionais, comunicação e política; de licitações e compras; de administração e finanças; de assuntos jurídicos; de recursos humanos). Em seguida, a disposição organizacional hierárquica da instituição:

Fluxograma 2 – Estrutura da Dirección Nacional de Vialidad



Fonte: (ARGENTINA, 2021a)

Verifica-se em ambas as estruturas a existência de instâncias deliberativas, executivas e operacionais técnicas por modal de transporte, assistidas e supervisionadas por instâncias consultivas e de controle. Atribuições singulares, que vão desde o planejamento até a execução da infraestrutura de transportes, em seus distintos modais, desempenhando suas atividades mediante coordenações de orçamento, de recursos logísticos, de gestão de pessoas, de tecnologia da informação, de licitações e contratos, de obras ferroviárias e aquaviárias, de construção rodoviária, de manutenção e restauração de vias, de operações dos distintos meios de transportes, de pesquisa, de desenvolvimento e projetos, de planejamento e programação de investimento, de meio ambiente, de custos da infraestrutura, de desapropriação e reassentamento, de gestão de empreendimentos e execução orçamentária.

Esse exercício organizado das atividades consolida-se mediante autoridade institucional que sanciona as ações de planificação e de execução de empreendimentos. Nesse sentido, observa-se que às funções lógicas da infraestrutura soma-se um aparato burocrático

<sup>44</sup> Toda a estrutura organizacional do DNIT e respectivas atribuições por competência de área, bem como subdivisões de exercícios estão delineadas no Regimento Interno do Órgão que foi atualizado pela Resolução n. 39, de 17 de novembro de 2020, publicada no Diário Oficial da União. (BRASIL, 2021b)

<sup>45</sup> A estrutura, competência e missão da DVN podem ser identificadas na página oficial do órgão. (ARGENTINA, 2021b)

para torná-la viável. Em análise de Weber (2015, p. 141-142), nota-se um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais, dentro de determinada competência; além de uma composição racionalizada, aliada a uma ação dirigida para a obtenção da obediência que se estabelece em incentivos à vontade e interesse em anuir com a ordem.

Precede a essa composição racionalizada o conceito de dominação desenvolvido por Weber (2015, p. 33) cuja elaboração é dada à luz dos dominantes, isto é, das estratégias que esses utilizam para assegurar sua dominação valorizando especialmente as crenças que permitem aos dominados aceitarem sua submissão: “[...] deve entender-se a possibilidade de encontrar obediência para um mandato de determinado conteúdo entre pessoas dadas”. Baseada na crença da legitimidade das ordens estatuídas, inculcando a convicção de um nivelamento estatal e da execução materialmente utilitarista, estabelece-se uma composição estatal que intui:

Ser uma ordem jurídica e administrativa – cujos preceitos podem modificar-se – pela qual se orienta a atividade [...] do quadro administrativo (por sua vez regulada por preceitos estatuídos) que pretende validade não só frente aos membros da associação [...] mas também com respeito a toda ação executada no território a que se estende a dominação [...]. (WEBER, 2015, p. 35)

O sistema burocrático responde à sua teoria da dominação, ou seja, à sua sociologia política. A execução das atividades de infraestrutura é orientada por atos administrativos, que se constituem espécie do gênero atos jurídicos. Estes atos são manifestações humanas, voluntárias, unilaterais, mas que representativamente se impõem “como a declaração do Estado ou de quem o represente, que produz efeitos jurídicos imediatos, com observância da lei, sob regime jurídico de direito público e sujeita a controle pelo Poder Judiciário” (DI PIETRO, 2005, p. 189). Essas declarações são organizadas em conformidade com um conjunto de regras técnicas e de normas. Eis, então, um terceiro mecanismo do engenho administrativo que serve como instrumental à consecução dos empreendimentos: a normatização.

Para que os atos administrativos obtenham legitimidade, precisam estar vinculados a um corpo normativo que define o modo de atuação, limites e possibilidades aos quais os gestores se orientam para o alcance dos fins. Este é formado por decretos, leis, instruções normativas, manuais, portarias, resoluções e recomendações, delimitando estruturas procedimentais que abarcam padronização das formas operacionais e administrativas, diretrizes técnicas, metodologia de fiscalização, guias de análise, rito processual, dentre tantos outros temas afetos à atividade da infraestrutura de transportes, sejam voltados à técnica da engenharia ou ao gerenciamento de obras e serviços administrativos. As páginas oficiais do DNIT e da

DNV, dão conta da intensa normatização que envolve a atividade da infraestrutura, havendo local reservado para as legislações atinentes.

Nessa arrumação racional-legal, o funcionamento das respectivas instituições ficaria adstrito a uma relação técnico-normativa de adequação de meios aos fins. Cumpre-se o que está definido em normas e estas são qualificadas pela expertise, fazendo crer que o corpo normativo é impessoal, autônomo e independente de coerções. Nessa estruturação, o técnico e o normativo são atados por um outro mecanismo: o da documentação. As disposições e ordenações finais, de todas as espécies, são fixadas mediante a escrita: são atas, notas técnicas, ofícios, memorandos, despachos, pareceres, *checklist* de conformidades, estudos de viabilidade, documentos aprovatórios, certificações, assinaturas, etc. que funcionam como registros decisórios arrematados por instrumentos legais.

A toda essa engenharia um quinto e importante mecanismo é acrescentado: um quadro administrativo de agentes que age com vistas à execução das disposições gerais e de ordens concretas quanto ao desempenho das ações necessárias à consumação dos empreendimentos.

Paramentados em regras técnicas, uma associação de habilidades é atraída na execução desses empreendimentos, demandando a formação de um quadro funcional técnico com expertise específico para o desempenho do que se denomina atividades meio e fim do órgão (esta de natureza técnica, aquela de natureza administrativa). Tal quadro é formado por engenheiros, economistas, técnicos de suporte em infraestrutura, agentes administrativos, contadores e técnicos em contabilidade, estatísticos, administradores, assistentes sociais, arquivistas e técnicos de arquivos, desenhistas, técnicos de estradas, artífices de eletricidade e comunicações, artífices de mecânica, analistas de informação e muitas outras áreas de conhecimento que compõem um quadro de analistas de infraestrutura e de analistas administrativos.

Tem-se aí um corpo de agentes públicos, a quem são cometidas determinadas funções, os quais ao executá-las manifestam a própria vontade do Estado. Bandeira de Mello (2001, p. 106) analisa essa condição:

Então, para que tais atribuições se concretizem e ingressem no mundo natural é necessário o concurso de seres físicos, prepostos à condição de agentes. O querer e o agir destes sujeitos é que são, pelo Direito, diretamente imputados ao Estado (manifestando-se por seus órgãos), de tal sorte que, enquanto atuam nesta qualidade de agentes, seu querer e seu agir são recebidos como o querer e o agir dos órgãos componentes do Estado; logo, do próprio Estado. Em suma, a vontade e a ação do Estado (manifestada por seus órgãos, repita-se) são constituídas na e pela vontade e ação dos agentes; ou seja: Estado e órgãos

que o compõem se exprimem através dos agentes, na medida em que ditas pessoas físicas atuam nesta posição de veículos de expressão do Estado.

Esse quadro de pessoas se vincula a determinadas regras, desempenhando funções oficiais e certas competências, criando, na análise de Weber (2015, p. 142), um aparato do cuidado racional de interesses previstos pelas ordens da associação, no caso política, dentro dos limites das ordens jurídicas e segundo princípios indicáveis de forma geral. Esse exercício organizado consolida-se em autoridade institucional que sanciona as ações de planificação e de execução de empreendimentos aptos, portanto, à persecução do *a priori* da infraestrutura.

É assim que pertine nesse momento avivar o delineamento da configuração do quadro burocrático observado por Weber (2015, p. 144):

1. são pessoalmente livres, obedecem somente às obrigações objetivas de seu cargo;
2. são nomeados (e não eleitos) numa hierarquia rigorosa de cargos;
3. têm competências funcionais fixas;
4. em virtude de um contrato, portanto, (em princípio) sobre a base de livre seleção segundo;
5. a qualificação profissional – no caso mais racional: qualificação verificada mediante prova e certificada por diploma;
6. são remunerados com salários fixos em *dinheiro*, na maioria dos casos com direito a aposentadoria; em certas circunstâncias (especialmente empresas privadas), podem ser demitidos pelo patrão, porém sempre podem demitir-se por sua vez; seu salário está escalonado, em primeiro lugar, segundo a posição na hierarquia, e além disso, segundo a responsabilidade do cargo e o princípio da correspondência à posição social;
7. exercem seu cargo como profissão única ou principal;
8. têm a perspectiva de uma carreira: “progressão” por tempo de serviço ou eficiência, ou ambas as coisas, dependendo do critério dos superiores;
9. trabalham em “separação absoluta dos meios administrativos” e sem apropriação do cargo;
10. estão submetidos a um sistema rigoroso e homogêneo de *disciplina* e controle do serviço.

Estabelecida a institucionalização, a hierarquia oficial, a normatização, a documentação e um quadro de pessoal se busca alcançar tecnicamente o máximo de rendimento, conforme esclarece Weber (2015), em virtude de precisão, continuidade, disciplina, rigor e confiabilidade que, uma vez somados, geram o aspecto fundamental do conceito de racionalização, aqui ora aplicado na execução de um empreendimento: a calculabilidade. Os mecanismos desse engenho burocrático se configuram numa espécie de poder que forma parte do poder do Estado, dando capacidade operativa aos empreendimentos

de infraestrutura de transportes, tornando desta forma factível um processo macroestrutural econômico.

Este capítulo cuidou em esquematizar a tautologia da infraestrutura, traçando as funções lógicas que a orienta, localizando-a enquanto parte de um processo macroestrutural econômico e, por fim, indicando os mecanismos do engenho burocrático para o alcance de seu rendimento. Ocorre que essa condição tautológica, apesar de ofuscar, não elimina as dinâmicas forças sociais e políticas que circunscrevem a tomada de decisão e a execução de um empreendimento de transportes, cujo contexto apresenta tons distintos a depender do momento histórico, político, econômico, cultural e social. Esse aspecto é relevante, principalmente no que se refere ao reconhecimento dos impactos que decorrem desses empreendimentos e de como estes são sopesados.

A esse respeito, em contexto recente, a racionalidade ambiental entrou como eixo diretivo na ponderação quando da operacionalização de obras de infraestrutura de transportes, de forma que, não obstante todas as funções lógicas apontadas ao longo deste capítulo, obras de infraestrutura de transportes geram repercussões, seja em sua projeção, seja em sua implantação ou na manutenção das já existentes. Esse fato não é uma hipótese que careça de comprovação, a questão não é se, mas o quanto impacta.

Bellia e Bidone (1993) asseveram que é uma das características intrínsecas dos projetos e obras de engenharia causar impactos no meio ambiente para gerar sua produção, seja ela uma habitação familiar, uma ferrovia, uma rodovia ou um porto. Tais impactos são gerados tanto pela construção em si, quanto pelo uso dos recursos naturais à volta. Ocorre que em um empreendimento as implicações não são apenas biofísicas, o seu reflexo também se dá no âmbito social, com resvalo em aspectos econômicos e culturais. As questões que envolvem uma e outra implicação são fundamentalmente distintas e nesta última os efeitos são sentidos de forma particular, tornando-se ainda mais sensível quando a interface desses empreendimentos cruza diferenças socioculturais, como é o caso dos povos indígenas, na condição de povos ancestrais do continente americano, em relação à recente colonização europeia. É nessa toada de constatação dos impactos socioculturais que, como parte da discussão desta pesquisa, no capítulo seguinte trato de averiguar como se qualifica o espaço do reconhecimento aos coletivos indígenas em empreendimentos de infraestrutura de transportes, se esse espaço é meramente técnico-normativo ou é ocorrido por um conteúdo ético de diálogo interétnico.

#### **4 O LUGAR DO ETNO NOS EMPREENDIMENTOS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES NO BRASIL E NA ARGENTINA**

Viu-se que nos estados nacionais brasileiro e argentino empreendimentos de infraestrutura de transportes são planejados com vistas à alocação no sistema-mundo capitalista. Operacionalmente, em ambos os países, para a implantação de novas infraestruturas de transportes ou melhoramento das já existentes são realizadas avaliações da viabilidade da obra ponderando-se quanto aos investimentos a serem efetuados no empreendimento e o benefício econômico deste. Em face de determinações legais, também se afere o impacto ambiental<sup>46</sup>, que por sua vez demanda uma série de licenças administrativas.

Nesse diapasão, estudos são realizados no sentido de capturar as características físicas do local do empreendimento e subsidiar os projetos de infraestrutura. Essa prospecção ambiental tem uma interface social que é realçada a partir da constatação de que essas obras, além de efeitos biofísicos, geram efeitos sociais que são sentidos e capturados desde a expectativa e definição do projeto, os quais seguem realçados em sua operacionalização e prolongados na manutenção do empreendimento. Todas essas fases movimentam agentes e agendas políticas, mercados, cadeias produtivas, comunidades, agendas negociais, etc.

As comunidades veem sua rotina alterada em estudos geológicos, geotécnicos, hidrológicos, hidráulicos, topográficos, de tráfego e sobre essas recairão custos ambientais e sociais da modernização do eixo, como congestionamento, alteração do padrão de uso e ocupação do solo, mudança nas relações sociais, riscos de acidentes, poluição do ar, acústica e visual, dentre outros. Esses efeitos sociais são suportados em nível local de forma distinta.

Maior sensibilidade a respeito desses resultados se observa quando eles afetam coletivos em sua singularidade existencial, como o são os povos indígenas, de cosmologia e relação com o meio físico distintos ao modo dos não indígenas.

Essa dimensão social, observada a partir da relação entre a natureza e a cultura, a questão ambiental e os povos indígenas compõem ativamente um cenário político, valendo-se de toda sua ambiguidade e contradição, que atendem interesses de múltiplos e divergentes

---

<sup>46</sup> O Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA é um conjunto de análises técnicas amplas que contempla várias etapas prévias ao projeto executivo de um grande empreendimento. A viabilidade técnica considera elementos como estrutura, instalações, informações ambientais, informações legais, entre outros. Já o estudo de viabilidade econômica procura analisar a aplicabilidade do negócio no sentido de se ter uma ideia do seu comportamento diante do mercado, reunindo informações obtidas em pesquisas de campo, coleta de dados e avaliações do futuro projeto, além do diagnóstico de problemas e definição das melhores soluções para o contratante, e analisando os impactos e benefícios sociais, econômicos e ambientais ao passo que determina a alternativa mais viável para a implantação do empreendimento.

setores situados nos planos locais e globais das negociações. Nesse sentido, dois tons sobressaem: um discurso ambiental funcional direcionado para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista, no qual as coletividades locais e povos indígenas, em decorrência de suas práticas sociais, teriam um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento; e um discurso ambientalista identitário-reivindicatório de uma cidadania indígena, com realce à questão das diferenças socioculturais e históricas, enquanto povo originário, sobrevivente de uma diligente empresa de supressão de identidade e de diversidade.

A soma desses tons tem seus reflexos no modo segundo o qual os povos indígenas são circunscritos em projetos de infraestrutura que os impactem<sup>47</sup>. Atualmente, na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes e no que se refere aos impactos provenientes do empreendimento, o licenciamento administrativo ambiental passou a ser condição necessária na projeção da obra. Caso tais repercussões cheguem a povos indígenas, as tratativas serão consideradas de forma particularizada, através de um item do licenciamento ambiental, administrativamente denominado de componente indígena.

Numa consideração perfunctória sobre a proposição desse capítulo, ou seja, o lugar do etno dentro dos empreendimentos de transportes, se poderia, então, concluí-lo já nestas observações iniciais e dizer que o lugar do etno estaria no licenciamento ambiental. Entretanto, a perspectiva da análise não é nomear o espaço protocolar, mas sim reconhecer os entretens que orientam uma relação que é estabelecida forçosamente, sob o mantra do interesse público. Busco qualificá-la desde uma abordagem histórica até o exame sobre a relação que se estabelece ser orientada por algum conteúdo ético ou apenas pelo atendimento a normas legais.

Esses matizes são aqui examinados desde três aspectos: a) a conformação dos povos indígenas no discurso ambiental à ideia funcional de desenvolvimento sustentável e à ideia da subversão positiva de uma indianidade genérica; b) decorrente desse discurso, a tessitura de um campo jurídico-afirmativo do etno com reflexo nos empreendimentos de infraestrutura de transportes; e, por fim, c) a averiguação dessa composição no âmbito administrativo e sua respectiva assimilação.

---

<sup>47</sup> Tem-se que até o final da década de 80, no Brasil, os principais empreendimentos de transportes foram realizados sem quaisquer condicionantes de licenças ambientais, muito menos com a observância aos direitos dos povos indígenas, que por sua vez eram considerados obstáculos a serem enfrentados em face das ações desenvolvimentistas. Convém ressaltar que os empreendimentos de transporte no país têm uma triste relação com eventos de violência contra os povos indígenas. Dramáticas são as narrativas efetuadas por Rubens Valente (2017) no livro “Os fuzis e as flechas”. Um dos casos destacado pelo autor diz respeito à construção da BR-174, conhecida como rodovia Manaus-Boa Vista, que atravessou o território indígena da etnia Waimiri-Atroari e colocou os índios em contato com trabalhadores na década de 1970. Segundo o autor, o cálculo mais modesto indica 240 mortos só nesse caso.

#### **4.1 A internacionalização do discurso ambiental e a retórica da diversidade: a subversão positiva de uma indianidade genérica**

O final do século XX e o início do XXI anunciam a questão ambiental como um dos pilares para a perpetuação da humanidade, ganhando relevância nos debates em todo o mundo. As discussões ocuparam posições de destaque em agendas políticas e culturais, imprimindo em ambas recomposições de modelos teóricos<sup>48</sup>. O tratamento das questões ambientais afigura-se, portanto, como um processo de construção público que envolve disputas técnicas e políticas.

Desta forma, os direcionamentos que se seguem voltados ao meio ambiente e às comunidades afetadas em ações desenvolvimentistas faz parte de um contexto maior decorrente de discussões e acordos internacionais, onde se reconhece, como consequência das atividades econômica, científica, tecnológica e industrial uma pluralidade de ações que originam uma diversidade de novos riscos que se firmou como problemática ambiental.

O enfrentamento da questão, consoante Motta (2006) e Prado (2009) obedece a dois trilhos: o meio ambiente como custo de oportunidade na produção de bens e serviços, elemento motor da economia, numa perspectiva de desenvolvimento capitalista; e o meio ambiente como bem jurídico de um matiz antropocêntrico, ou seja, definido a partir do homem, como algo necessário para sobrevivência e o desenvolvimento enquanto pessoa. Nesse escopo, um paradigma foi se consolidando no discurso desenvolvimentista: o do desenvolvimento sustentável.

##### *4.1.1 O arquétipo do desenvolvimento sustentável: a natureza econômica*

Ainda que existam diversas preocupações quanto ao meio ambiente em épocas anteriores à década de 1960, foi a partir de então que segmentos da sociedade iniciaram de forma protocolar, efetivamente, um movimento de discussão sobre as ações do homem em relação ao meio ambiente. Era manifesto que o consumo humano dos recursos naturais ultrapassava as capacidades biológicas e físicas do planeta em função de um crescimento industrial e científico de altíssimo impacto.

---

<sup>48</sup> Nessas recomposições sobressai a teoria da modernização ecológica, vertente do chamado “capitalismo cognitivo” para os países desenvolvidos, em linha com as grandes preocupações ambientais do último quarto do século XX. Ao longo do tempo, a teoria foi passando por distintos enfoques: do pensamento social em matéria ambiental; da politização da questão ambiental que conduziria à modernização política; da globalização da questão ambiental, aliada à emergência da sociedade do risco global e ao *greening* do consumo. (COVAS; COVAS, 2010; SPAARGAREN; BUTTEL, 2000)

Sobre essa marcação temporal do debate, emblemática é a obra de Carson (1969), “Primavera Silenciosa”, na qual denuncia o uso indiscriminado de pesticidas e sua correspondente ameaça à saúde e à fauna. Outra referência foi a organização em 1968 de um grupo multidisciplinar de especialistas, o chamado Clube de Roma, objetivando promover a discussão sobre as crises ambientais daquele momento e do por vir. Estes especialistas geraram o documento intitulado “The limits do growth” (Os limites do crescimento). Outras ações<sup>49</sup> e debates também ocorreram, mas é somente em 1972 que o tema entra na pauta de uma discussão mais global, através da Organização das Nações Unidas – ONU, quando essa promoveu a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano.

Sobre essa Conferência houve duas posições antagônicas: os países que eram tidos como desenvolvidos, que defendiam o preservacionismo, e os países em desenvolvimento, que reivindicavam a utilização dos recursos naturais para sua promoção econômica e seu direito ao crescimento, semelhante aos já desenvolvidos. Viola e Leis (1992) chamam a atenção para a posição do Brasil naquela Conferência, lembrando que este foi um país decisivo em muitas das discussões promovidas. Dos 113 Estados participantes, o Brasil liderou um bloco de 77 países, defendendo o uso dos recursos naturais a qualquer custo. Conhecida é a frase do Ministro Costa e Cavalcanti, ao tempo Ministro do Interior e chefe da delegação brasileira, que durante o evento declarou: “Desenvolver primeiro e pagar os custos da poluição mais tarde”. Esta Conferência gerou a Declaração sobre o Ambiente Humano e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA.

Quase dez anos depois a ONU criou uma Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, com o propósito de reexaminar os principais problemas do ambiente e formular propostas para solucioná-los. Quatro anos depois, decorrente dos trabalhos da Comissão, foi gerado o Relatório Brundtland<sup>50</sup>, que destaca a assertiva de que o desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades.

Uma das análises do relatório foi a comparação entre o índice de pobreza nos países do hemisfério sul e o consumismo do hemisfério norte, realidade apontada como uma das

---

<sup>49</sup> Pimenta e outros (2014) chamam a atenção para o fato de que o primeiro modelo de análise de viabilidade ambiental dos empreendimentos é datado desse período. Em 1969, os Estados Unidos instituíram o National Environmental Policy Act – NEPA. Este modelo foi adotado por vários países, como Alemanha (1971), Canadá (1973) e França (1973), e teria impulsionado também a instituição na Colômbia (1974) do Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y la Protección Ambiental.

<sup>50</sup> Recebe esse nome porque os trabalhos foram coordenados pela primeira-ministra da Noruega, Gro Harlem Brundtland. O relatório também ficou conhecido como “Our Common Future” (Nosso Futuro Comum).

causas da falta de sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento e da promoção das crises ambientais.

O conceito de desenvolvimento sustentável é introduzido sem a necessária ponderação e juízo quanto ao sistema de produção existente, bem como quanto aos modelos de desenvolvimento. Na verdade, o próprio sistema é reivindicado, posto que ao estabelecer a categoria analítica pobreza e consumo como indicador da falta de sustentabilidade, a questão é direcionada para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista. A sustentabilidade subjacente é a de um modelo econômico enquanto sistema de produção, trazendo consigo apenas indicativos de fatores de equilíbrio ao instituir limites de controle da degradação. A respeito tem-se que, conforme assegura Foster (2005), a catástrofe ambiental planetária em curso deita suas raízes no sistema econômico capitalista. O capitalismo, pois, tem início com um sistema de despojamento da natureza e, por que não dizer, da riqueza pública.

Essa nova conjuntura de desenvolvimento sustentável traz consigo elaborações onde subjazem questões de natureza econômica e de condição assecuratória existencial. Nesse diapasão é que a matéria ambiental, não obstante todo o discurso ético que a circunda, tem seu conteúdo prático estabelecido a partir da consideração do meio ambiente como parte do sistema econômico de um país, visto, repise-se, como custo de oportunidade na produção de bens e serviços e, nessa condição, é preciso buscar o equilíbrio entre atender às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas.

Nessa perspectiva, Motta (2006) esclarece que o valor econômico ou o custo de oportunidade dos recursos ambientais normalmente não é observado no mercado por intermédio do sistema de preços. No entanto, visto como os demais bens e serviços presentes no mercado, seu valor econômico deriva de seus atributos, com a peculiaridade de que estes atributos podem ou não estar associados a um uso. O fato é que um bem ambiental sofre avaliação econômica através da determinação do que é equivalente em termos de outros recursos disponíveis na economia.

Essa correlação do ambiente com a economia é a resposta do Estado em relação ao enfrentamento da problemática ambiental, tomada enquanto evento de um sistema econômico. A acomodação se dá na perspectiva ilusória da criação de um novo capitalismo climático, em que o sistema muda de inimigo do meio-ambiente para seu salvador, sem discutir as relações antecedentes aos fatores que implicaram na convulsão ambiental.

O meio ambiente acaba também ganhando contornos assecuratórios existenciais, redimensionado como um bem jurídico de natureza metaindividual ou macrosocial de cunho difuso, que se direciona ao coletivo, se apresentando de modo informal em certos setores

sociais, com sujeitos indeterminados e cuja lesão tem natureza extensiva ou disseminada. Passam a fazer parte deste ambiente a natureza, com os elementos água, ar e solo, a fauna e a flora, além do conteúdo da relação homem-meio, recebendo a tutela administrativa e jurídica. É nesse contorno que no diagnóstico ambiental em empreendimentos é requerida a descrição das variáveis ambientais como os meios físico, biótico, socioeconômico e cultural. Nessa última variável, devem ser observados aspectos como economia, características do uso do solo, municípios e distritos atingidos pelo empreendimento, infraestrutura regional, dinâmica populacional, saúde, educação, comunidades afetadas, patrimônio histórico, cultural, arqueológico e paleontológico.

Essa internacionalização do debate ambiental ganha contornos pragmáticos institucionalizantes na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CNUMAD, em 1992, na cidade do Rio de Janeiro. Naquela ocasião, foram elaborados documentos diretivos e programas de metas para um novo padrão de desenvolvimento socioambiental, agora abordando dimensões sociais, dentre as quais a sustentabilidade cultural modulada pelo respeito à afirmação do local, do regional e do nacional no contexto da padronização imposta pela globalização.

Na Conferência, a dimensão social do problema ecológico amplia o pensamento para além da dinâmica biofísica e agrega valores e preocupações éticas, antropológicas, culturais, sociais, econômicas e políticas. Nesse sentido, firmou-se a Declaração do Rio de Janeiro de 1992, na qual estabeleceram-se princípios a serem perseguidos nesse novo paradigma de desenvolvimento sustentável, dentre os quais o que se refere ao fato de que os seres humanos estão no centro das preocupações relativas ao meio ambiente e de que o desenvolvimento não pode ser considerado isoladamente. Consoante à Declaração, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento, em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais. Os Estados e povos deveriam reconhecer sua identidade, sua cultura e seus interesses, concedendo-lhes todo o apoio necessário e permitindo-lhes participar eficazmente na realização de um desenvolvimento sustentável.

Nesta confecção de reconhecimento voltado aos povos indígenas cumpre aqui ponderar sobre os contornos da vinculação que há entre o reconhecimento da identidade, da cultura e dos interesses dos povos indígenas, inseridos em circunstância declaratória, ou seja, no desempenho da gestão do meio ambiente em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais. Essa vinculação pode ser observada sob dois aspectos:

O primeiro traz consigo uma lógica cujo pano de fundo é a alocação dos povos indígenas como parte daquilo que nomeamos como natureza. Aliás, essa concepção não é recente. Relações históricas dessa qualificação indígena foram talhadas por artífices de uma indianidade hiper-realizada (RAMOS, 1995). Nesse aspecto tem-se uma longa história social elaborando, mediante concepções e estruturas socioculturais, os povos indígenas como parte da natureza.

Na história das representações sobre as populações indígenas operantes, por exemplo, nas relações interétnicas brasileiras, Ramos (1998) ainda destaca que nas designações atribuídas aos índios por não-índios há uma ambivalente caracterização – ora selvagem e ora edênica – que pôs em circulação representações do índio, de um lado, como puro, digno e ingênuo, e de outro, como inferior, incapaz, bárbaro, selvagem, primitivo, pagão e inábil para a vida moderna. A despeito da ambiguidade destacada pela autora, o fato é que um e outro trazem a marcação da vinculação com o que se nomeia de natureza.

Redford (1990 apud ÁVILA, 2012, p. 166) estabelece o liame dessa alteridade construída nas formulações de políticas de alcance planetário no que concerne à preservação ambiental, chamando a atenção para a “fabricação de concepções de povos indígenas e tradicionais, como povos naturalmente guardiões da natureza ou espiritualmente ambientalistas”.

O segundo aspecto desse contorno vinculante volta-se à observação quanto aos termos do princípio voltado ao reconhecimento identitário e cultural dos povos indígenas contidos na Declaração. Um reconhecimento que nomeio de utilitário, incluído em termos funcionais e atado a uma condição assecuratória, cuja natureza é econômica e pensada como fator de equilíbrio do próprio sistema.

Pode-se inferir nesse aspecto que a conjuntura do reconhecimento, enquanto princípio, camuflou as marcas de dominação e de subordinação aos quais foram impingidos os povos indígenas. Ao deixar de abordar essas questões a Declaração imprimiu uma perspectiva funcional ao reconhecimento dos povos indígenas, assemelhando-os a ativos econômicos na proteção ambiental. Consoante o texto, os povos indígenas e outras coletividades locais têm um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.

Tem-se, portanto, que a identificação entre povos indígenas e meio ambiente é resultado de uma interpretação não-indígena da relação entre povos indígenas e os lugares que habitam, vista como uma relação harmônica. Porém, esta interpretação está longe de apreender os termos em que a relação entre grupos étnicos diversos e seus lugares de origem se dá, pois parte de noções não indígenas, por exemplo, “natureza”, “preservação” e “sustentabilidade” –

categorias que, consoante Mesquita (2018, p. 32), “[...] de início, separam meio ambiente dos seres humanos, diferentemente de cosmologias indígenas diversas que podem apresentar entendimentos e categorias bastante distintos”, o que representa uma relevante diferença ontológica – ou ainda pois, conforme Ulloa (2004), apresenta uma tradução resumida e superficial à identificação de indígenas enquanto “nativos ecológicos”. Essa identificação pode acionar o imaginário que associa povos indígenas tanto ao exotismo e ao “bom selvagem” quanto à ideia oposta de não civilizado e de “atrasado” (BRYSK, 1996).

Essas construções idealizadas e hiper-realizadas, com reverberação aos povos indígenas, apesar de diligentes, não tiveram o condão de impedir a agencialidade desses povos no mundo contemporâneo, circunstância nas quais se verifica uma certa subversão positiva, aqui compreendida como a exploração das contradições e lógicas no processo articulador de instâncias reconhecidas ora como locais, ora como globais. É nessa perspectiva que em seguida apresento a ideia da subversão positiva dessa indianidade genérica com reflexos na alçada de uma cidadania indígena.

#### *4.1.2 Da empresa de supressão a alçada de uma cidadania indígena*

A congregação positiva, do ponto de vista ambiental, entre povos indígenas e a conservação da natureza é marcada por um reconhecimento identitário e cultural funcional que, conforme já anunciado, não desenfronhou as condições as quais os povos indígenas foram acomodados ao longo da história e, conseqüentemente, as densificações subalternizantes resultante de uma diligente empresa de supressão.

Esse empreendimento negatório atuou primeiramente quando da expansão ocidental reconhecida nos projetos de conquista e colonização; posteriormente, quando das formações dos Estados nacionais; e, por fim, em um reconhecimento plástico de capacidade moldadora e fetichista com potencialidade de ofuscar a empresa de supressão investida em face dos povos indígenas.

Essa arquitetura empresarial de supressão iniciada na colonização da América, conforme aduz Costa (1979, p. 146), congregou um projeto ideológico que pressupunha direitos de soberania, ocasionando numa colonização aos moldes de uma cruzada orientada por uma pseudorredenção, que deixava explícito que a salvação seria traçada pela civilização ocidental. A esse respeito, Bonfil Batalla (2006) chama atenção para o fato de que como eixo norteador desta estrutura de desenvolvimento, tem-se a invenção do índio, encaixilhado numa condição de inferioridade natural.

A categoria índio criada por invasores ibéricos para desidentificar a pluralidade de povos durante os primeiros contatos interétnicos é produto da instauração do regime colonial, mas sua densificação como tal solidificou-se por ocasião da formação dos Estados nacionais. O projeto da formação dos Estados nacionais modernos – sob o ideal de um poder soberano, de uma sociedade homogênea e de uma suposta identidade coletiva forjada para assegurar uma unidade política do Estado – atuou com diligência em sua tecnologia de saber/poder, nas ações voltadas às reconfigurações sociais e estratégicas políticas de dominação. Primeiramente, tal se deu pela ação no sentido de eliminação da diferença, na tentativa de estabelecer uma unidade de identidade nacional. Em um segundo momento, tal ocorreu pelo assentimento com uma estrutura subalternizante da diversidade.

No Brasil, por exemplo, Portela (2001) esclarece que as conformações em relação aos indígenas fizeram parte da reflexão político-cultural por ocasião da formação da nação. Sobre essa construção de um Brasil coletivo, de um *nós*, Rodrigues e Silva (2006, p. 173) esclarecem:

[...] não se restringiu a uma mera denominação, ao contrário, exigiu uma uniformidade de ação politicamente eficaz que se constituiu mediante um corpo conceitual delimitativo, com reforços de alguns elementos e exclusões de outros, de forma a determinar a si mesmo. A proposição que se firma então nesse primeiro momento é de que a localização do indígena é operacional, marcando e conformando um projeto de identidade nacional operando por meio de assimetrias.

Os elementos conceituais reforçadores dessa identidade nacional passam pela correspondência quanto ao estado moral e classificatório da humanidade e quanto ao estabelecimento da composição e qualificação da condição física e intelectual que amalgamada pela nação. Nessa acepção, ao conceito utilizado para si assimetricamente é a designação dada ao outro: o selvagem e o tutelado. “Não se definiu o índio levando em consideração seu pertencimento a uma coletividade estruturada, com herança cultural definida historicamente, mas sim por assimetrias que segregam a diferença e por caracteres externos” (SILVA, 2017, p. 23).

Estas densificações em relação aos indígenas também podem ser captadas em diversos e distintos contextos geográficos e culturais de outras nações latino-americanas, guardando comum correspondência com um projeto conformador e excludente. Na Argentina, o Instituto Nacional de Asuntos Indígenas se pronuncia em relação à condição histórica das populações indígenas realçando que o “el relato oficial argentino negó e invisibilizó a las poblaciones indígenas, acompañado del proceso de colonización y las campañas militares del siglo XIX que

provocaron gran parte del exterminio de varios pueblos” (ARGENTINA, 2018). Nesse mesmo sentido Lenton, Mapelman e Musante (2020), discutindo o genocídio indígena na Argentina, sob o mito da nação branca, destacam que a construção do Estado-nação argentino se deu na definição de quais sujeitos seriam legítimos e quais não seriam, guardando intrínseca relação com genocídio indígena ocorrido no país.

Bonfil Batalla (2006, p. 104) chama atenção para o fato de que a conformação identitária nacional mexicana afigurou-se em ações de supressão e negação dos indígenas: “consolidar la nación significó, entonces, plantear la eliminación de la cultura real de casi todos, para implantar outra de la que participavam sólo unos quantos”.

Nesse contexto, para tornar-se um cidadão mexicano seria necessário desindianizar-se<sup>51</sup>, condição na qual tornar-se cidadão é renúncia de si para ser aceito no imaginário de uma minoria, com supressão e negação do próprio meio de viver.

Esse empreendimento de integrar populações culturalmente diversas na ordem nacional e também assegurar a marcação territorial expansionista traduz-se no que Ribeiro (1983) denominou de empobrecimento doméstico das múltiplas faces do humano. No dizer do autor argentino Raúl Mandrino (2013), tal se traduz numa tentativa de estabelecer uma visão monocrática dos grupos humanos: um caráter múltiplo debilitado e empobrecido, mas ainda existente e real; uma diversidade assentida numa estrutura subalternizante.

O indígena recebeu uma designação ambivalente que nalgumas vezes aparece como obstáculo e risco ao processo civilizatório e noutras aparece de forma alegórica constitutiva das identidades nacionais modernas. Em nenhuma das situações é inserido como sujeito político na nação (SILVA; LORENZONI, 2014). Essa foi a lastimosa visão que o indígena fora forçado a ter de si, a partir do olhar do branco, o que Cardoso de Oliveira (2006) denominou de uma consciência infeliz.

Entretanto, não há que se falar que os indígenas na América Latina permaneceram inertes face à condição subalterna que se tentou encaixilhá-los. Sahlins (2000) critica duramente a concepção de que os povos indígenas foram passivos diante dos processos históricos com os quais entraram em contato. Este seria mais um mito moderno elaborado pelo ocidente, não encontrando correspondência com a realidade empírica. O que a etnografia dos processos interétnicos exprimem é uma postura consciente e criativa em face da diligente empresa de supressão das identidades.

---

<sup>51</sup> Corresponde ao processo no qual populações que originalmente têm uma identidade particular e distinta baseada em uma cultura própria se vê forçada a renunciar a essa identidade.

Ao longo da história são observadas várias experiências de resistência dessas lutas coloniais e da agencialidade<sup>52</sup> contemporânea tendo por protagonistas os indígenas. Guillaume Boccara (2007), a esse respeito, narra a experiência de resistência do povo indígena Mapuche, no sul do Chile, que protagonizou várias lutas anticoloniais. De modo semelhante, Mendieta Mendieta Parada (2006) alude à resistência indígena no Século XIX na Bolívia por ocasião do período republicano, destacando o aproveitamento das fricções no seio das elites na implementação de agendas indígenas. As alianças firmadas com facção da elite, naquela oportunidade, são analisadas pela autora como estratégias na implementação de participação política.

A esse respeito, Ramos (2002) chama atenção para o fato de que a década de 1960 foi um período dramático, especialmente nos países latino-americanos, onde os Estados implementaram vigorosamente o desenvolvimento em grande escala<sup>53</sup> impactando diretamente os indígenas. Os efeitos teriam chamado a atenção de órgãos internacionais. Rodrigues e Silva (2016) ressaltam que na década de 1970 as reivindicações étnicas em todo o mundo retomaram uma força inusitada e os Estados nacionais não mais conseguiram comportar e isolar questões étnicas dentro de suas fronteiras. Em diversos países da América Latina organizou-se um crescente movimento de lideranças e intelectuais indígenas conjuntamente com indigenistas, colocando em discussão algumas temáticas como autonomia, autodeterminação e respeito às instituições jurídicas dos povos indígenas. Tratou-se de um recrudescimento de uma consciência étnica positivamente valorada, com uma clara afirmação cultural e de identidade dos grupos culturalmente diferenciados, a quem se havia pretendido renunciarem a si mesmos. O peso histórico e simbólico dos indígenas ganha contorno identitário sobressaindo a importância de assumir a filiação étnica como fator de superação da condição disfônica<sup>54</sup> e subalterna a que a empresa de supressão tentou encaixilhar o indígena.

---

<sup>52</sup> Giddens (2000) desenvolve a ideia de “ação” ou de “agência”. Para o autor, o conteúdo desta não se refere a uma série de atos discretos combinados entre si, mas a um fluxo contínuo da conduta. De acordo com o autor, esta conduta ou ação de um agente não pode ser considerada separadamente de uma teoria mais ampla do self atuante, ou seja, das características pessoais do indivíduo, nem pode surgir fora dos contextos espaciais e temporais que a localizam. Como tal, a agência é um processo dinâmico e contínuo que resulta da ação de agentes sociais reflexivos, competentes, com autonomia e intenção de atingir determinados resultados. O sentido que ora se aplica à agencialidade indígena refere-se ao conjunto de estratégias e ações políticas que o coletivo indígena faz frente aos modelos hegemônicos erguidos na relação histórica e reificados na contemporaneidade.

<sup>53</sup> Conforme já realçado em nota anterior na segunda metade dos anos sessenta e de forma mais vigorosa na década de setenta, no Brasil, por exemplo, o período foi denominado de milagre econômico, dados os investimentos em infraestrutura e prospecção mineral. É a época da Transamazônica, da barragem de Tucuruí e da Balbina, do projeto Carajás – tudo cedia à hegemonia do progresso, diante do qual os índios eram empecilhos.

<sup>54</sup> O termo disfonia, utilizado na obra “Acesso à justiça de democracia no Brasil: conformações indígenas nos tribunais da República”, foi empregado metaforicamente reportando-se à conformação subalterna e silenciadora aos quais se buscou imprimir aos indígenas. A descrição disfônica de natureza clínica pode ser assemelhada, alegoricamente, à conformação subalterna e silenciadora dos indígenas, verificada no projeto indigenista, cuja

Dentre vários eventos é assinada a primeira Declaração de Barbados. À pauta indígena abre-se a discussão formal sobre a autogestão e a autonomia. Os povos indígenas requerem seu reconhecimento como entidades políticas com direitos a participarem das decisões do Estado, principalmente naquelas que lhes afetam. Essa reivindicação repercute na medida em que conecta povos por intermédio de um denominador comum: a condição de exclusão diante de políticas de dominação impostas por Estados nacionais em todo o mundo (NIEZEN, 2003), abrindo-se um espaço para consolidação de um movimento indígena transnacional, caracterizando assim uma singular agencialidade indígena.

Reflexo dessa organização e reconhecimento foi o estabelecimento da Convenção n. 169 da OIT, norteada pela perspectiva de romper com o paradigma da integração pacífica para a perspectiva de autodeterminação dos povos, consubstanciado no respeito e na valorização da diversidade étnica, bem como na construção de mecanismo de autoidentificação, autonomia, participação e consulta.

As reivindicações ganham contornos territoriais cujo sentido não está adstrito aos necessários espaçamentos físicos, senão também como um projeto de restituição e recuperação de todas as dimensões sociais que foram subtraídas. O conteúdo profundo da luta dos povos indígenas no dizer de Batalla (1986) diz respeito à demanda de serem reconhecidos como sujeitos políticos. As décadas de 1970 e 1980 marcaram um trânsito na reconfiguração do sujeito indígena e isto se refere especialmente à sua representação. Nas reflexões de Ailton Krenak (2015, p. 248):

[...] teve uma descoberta do Brasil pelos brancos em 1500, e depois uma descoberta do Brasil pelos índios na década de 1970 e 1980. A que está valendo é a última. Os índios descobriram que, apesar de eles serem simbolicamente os donos do Brasil, eles não têm lugar nenhum para viver nesse país. Terão que fazer esse lugar existir dia a dia. Não é uma conquista pronta e feita. Vão ter que fazer isso dia a dia, e fazer isso expressando sua visão do mundo, sua potência como seres humanos, sua pluralidade, sua vontade de viver.

Briones (2005) observa que a luta indígena é marcada, então, por algumas estratégias: a internacionalização da retórica da diversidade, a atuação de agências de gestão da diversidade e a possibilidade de elaboração de alianças supranacionais entre indígenas. A autora alerta para

---

dimensão mais funcional desta condição deita raiz na representação sobre os motivos durante a colonização do Novo Mundo pelos europeus, como bárbaros e selvagens, pagãos, povos que viviam em desordem sem princípios e autoridade. Essa idealização acabou sendo avalizada quando da construção da nação brasileira (RODRIGUES; SILVA, 2016).

a economia política da produção cultural, no sentido de compreender o processo disputado de construção de significado e entender o que quer dizer essa geografia estatal de inclusão e exclusão que pondera e localiza no tempo e no espaço sua diversidade interior.

Os povos indígenas vêm capturando muito bem os códigos de dominação e exploração históricos e ainda operantes, mesmo que reconfigurados por meio de novos contextos socioculturais e morais como o é a questão ambiental. O movimento indígena alcança proporções mundiais por meio da mobilização de redes não-governamentais transnacionais e pela articulação à agenda ambientalista. (BRYSK, 1996)

Mesquita (2018) destaca que apesar dos limites dessa articulação a imagem de “nativo ecológico” ou guardião da natureza é mobilizada tanto por indígenas quanto por seus apoiadores não indígenas, pois a partir dessa imagem esses grupos étnicos alcançam proeminência política no mundo não indígena, em um nicho específico – o ambientalista.

Desse modo, empreenderam-se agencialidades explorando as contradições e lógicas desses códigos, numa subversão positiva dessa indianidade genérica com reflexos no estabelecimento de uma cidadania indígena.

Essa subversão positiva é observada desde a apropriação do estigma de índio que se situa como elemento que implica diferenciação, identidade particular e *status* social. O estigma que historicamente foi excludente ganha caráter identitário que também pode incluir. Ao assumir uma identidade diferenciada abre-se espaço para a busca pela autonomia e pelo autogoverno. O movimento de reivindicação de identidade étnica busca direitos de cidadania e de igualdade.

As bases das identidades podem ser analisadas por distintas perspectivas, uma delas pelo viés da tensão que existe entre universalismo e particularismo, a qual entendo adequado avocar nesta seção. Essa tensão é exposta por Wade (2008) ao analisar a questão identitária na América Latina da população negra, apontando que num modelo republicano francês ser cidadão implica homogeneidade e igualdade de direitos, o que impõe, portanto, universalismo. O modelo representa, segundo o autor, uma meta importante para muitas lutas contra a opressão, entretanto, não discute a identidade racial, étnica, de gênero.

A tensão existe no fato de que para buscar a cidadania completa para os que se sentem discriminados é necessário acentuar a identidade com base na qual são discriminados e excluídos da cidadania. Para buscar a igualdade se tem que acentuar a diferença. Assim, para alcançar o universalismo é preciso focar na particularidade.

Desse modo, no nacionalismo, há uma tensão entre universalismo e particularismo. Isso decorre do fato de que como direitos fundamentais e universais da modernidade têm-se

que cada território e cultura pode ser uma nação e que cada pessoa tem o direito de ser cidadão desta nação. Em tese, esse universalismo implica numa liberação de culturas oprimidas.

Como dito, o movimento de reivindicação de identidade étnica busca direitos de cidadania e de tratamento igualitário. Assumir uma identidade diferenciada abre espaço para a busca pela autonomia e pelo autogoverno. Nesse sentido a compreensão de si enquanto sujeito político é preponderante na alçada de uma nova cidadania. A movimentação indígena descrita em breve síntese anteriormente demonstra a captura pelos povos indígenas de que seu reconhecimento passa por um processo disputado de construção de significado.

É nessa acepção que o ambientalismo vigente transforma-se no idioma político privilegiado para a investida dos discursos reivindicatórios dos povos indígenas (ALBERT, 1995), em especial pela eficácia e potência de suas questões políticas nacionais e internacionais. Ávila (2012, p. 170) elabora essa captura nos seguintes termos:

Os povos indígenas com suas diferentes formas representativas e de diálogo com atores externos rapidamente compreenderam a potencialidade do discurso ambientalista e sua forte aceitação política no mundo contemporâneo. De maneira rápida e criativa, esses povos passaram, em muitos casos, a utilizar a imagem que o Ocidente criou sobre povos indígenas para legitimar e adensar algumas das lutas político-sociais. Eles começaram a exercer o poder de serem os detentores de alguns bens, inclusive simbólicos, extremamente valorizados pelo mundo ocidental e suas preocupações ambientais, uma espiritualidade condicionante de posturas diferenciadas perante a natureza, seus territórios percebidos como significativa parcela das áreas mais preservadas ambientalmente e seus conhecimentos tradicionais valorizados na lógica científica-comercial do desenvolvimento sustentável.

A esse respeito, é relevante que se faça ainda nessa seção uma importante consideração: que não se confunda a agencialidade indígena com aproveitamento escuso de uma causa. Na verdade, os povos indígenas souberam instrumentalizar suas tradições culturais e integrar a retórica ambientalista do desenvolvimento sustentável nos seus discursos para concretizar suas aspirações etnopolíticas e melhorar suas condições de vida. Essa agencialidade se movimenta através da costura cosmológica que envolve a relação com a natureza e sua singularidade existencial, tal qual revela a cacica Clara Romero (2018), do povo Qom, na Argentina:

Los pueblos indígenas no pensamos en la naturaleza y en la tierra como algo que nos pertenece a nosotros, sino que nosotros pertenecemos a la tierra. No nos creemos superiores a nada. Nosotros, los árboles, los animales están en la naturaleza para formar un equilibrio perfecto.

Por esse prisma o eixo do ponto de equilíbrio é dado em uma percepção de existência marcada pela simbiose com a natureza, muito distinta da compreensão de uma sustentabilidade subjacente a um modelo econômico enquanto sistema de produção. Essa agencialidade admite recursos expressivos não indígenas que potencializam a compreensão cosmológica indígena. catica Clara Romero (2018) mais uma vez agrega:

Nosotros en la naturaleza tenemos supermercado y farmacia. De ahí sacamos nuestra medicina y nuestro alimento, pero con el cuidado permanente de ser prudentes consumidores. No depredamos, no contaminamos, cuidamos cada cosa que hay en la naturaleza preservándola para nuestras generaciones futuras.

Efetivamente, os povos indígenas, cada qual ao seu modo e estratégia, em processo de resistência, agenciam uma congregação positiva da indianidade hiper-real criada e fomentada pelo imaginário social do Ocidente, e assim renegociam termos que possibilitam sua participação enquanto sujeitos políticos.

Essa conformação dos povos indígenas no discurso ambiental desde à ideia funcional de desenvolvimento sustentável e até à ideia da subversão positiva de uma indianidade genérica, respectivamente, geraram revisões, pelo menos no plano formal, quanto ao modelo operacional de ações desenvolvimentistas e quanto ao reconhecimento da diversidade indígena. Tais revisões são acompanhadas de uma tecitura normativa internacional voltada ao combate de discriminações étnicas históricas, em reconhecimento de uma pluralidade cultural. Nessa conjuntura, importa a essa pesquisa verificar se essa disposição supranacional produziu reflexos nos Estados nacionais argentino e brasileiro e, principalmente, se e em que termos repercutiu na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes. A soma desses tons tem seus reflexos no modo segundo o qual os povos indígenas são circunscritos em projetos de infraestrutura. É o que será discorrido na seção seguinte.

#### **4.2 A arena jurídico-afirmativa da relação com os povos indígenas em empreendimentos de infraestrutura**

Às relações intranacionais no chamado mundo moderno, subjaz a ideia de um ordenamento voltado aos limites e possibilidades de poder e influência política. Nesse sentido, ao longo do século XX, sobretudo nos períodos imediatamente posteriores às grandes guerras

e concomitante à Guerra Fria, há o florescimento de diversas organizações internacionais, reorganizadas ou formalmente criadas a partir de acordos ou regimes das mais variadas temáticas, da segurança à economia, passando ainda pela extensa área social. A normatividade internacional voltada aos povos indígenas perpassa por este movimento.

Um dos primeiros organismos internacionais que empreendeu no trato da temática indígena foi a OIT. Ramos e Abramo (2011) esclarecem que, ainda que a OIT tenha como papel primordial o estabelecimento de normas internacionais para a promoção dos direitos fundamentais do trabalho, desde quando foi instituída considerou entre as suas principais preocupações a situação dos povos indígenas e tribais em todo o mundo. A atenção não se limitou, portanto, apenas à questão laboral, tendo a instituição se voltado às situações sociais e econômicas adversas que esses povos se encontravam, inicialmente nos contextos coloniais e posteriormente também nos países independentes.

Nesse sentido, a OIT iniciou, em 1921, uma série de estudos sobre as condições de trabalho desses grupos e instituiu, em 1926, uma Comissão de Peritos em Trabalho Indígena com o objetivo de propor normas internacionais para a salvaguarda dos direitos indígenas nas relações de trabalho<sup>55</sup>. A atividade resultou na Convenção n. 54 que rezava sobre o contrato de trabalho que envolvia indígenas.

Naquele contexto, discussões e outros documentos de matiz internacional voltados aos direitos humanos básicos foram publicados: Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966), Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos (1966), Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial (1966). Entretanto, o desenlace do tema voltado especificamente aos povos indígenas ocorre em 1957, ocasião em que a OIT constrói e publica, em cooperação com outras agências da ONU, o primeiro instrumento internacional normativo sobre populações indígenas e tribais, a Convenção n. 107. Quanto à sua ação, assim ficou normatizado no artigo 2º:

Art. 2º. 1. Competirá principalmente aos governos pôr em prática programas coordenados e sistemáticos com vistas à proteção das populações interessadas

---

<sup>55</sup> A OIT propôs, gradativamente, entre as décadas de 30 a 50, um conjunto de convenções voltadas à melhoria das relações de trabalho e ao combate à exploração da mão de obra indígena e tribal através de formas análogas à escravidão. Lembremos que na América Latina as políticas do trabalho para os povos indígenas sempre foram vistas como meios para garantir e acelerar os processos de integração desses povos à sociedade nacional. No Brasil, por exemplo, o início da política indigenista laica e estatal tinha entre as suas principais ações a incorporação dos povos indígenas à sociedade nacional a partir do engajamento de indígenas em frentes de trabalho, o que fica explícito nas três últimas letras, originalmente concebidas, do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN.

e sua integração progressiva na vida dos respectivos países. 2. Tais programas compreenderão medidas para: [...] b) promover o desenvolvimento social, econômico e cultural das referidas populações, assim como a melhoria de seu padrão de vida; c) criar possibilidades de integração nacional, com exclusão de toda medida destinada à assimilação artificial dessas populações. [...] 4. Será excluída a força ou a coerção com o objetivo de integrar as populações interessadas na comunidade nacional. (CONVENÇÃO n. 107, de 1957)

O texto explicita assim o principal objetivo: a salvaguarda dos direitos dos povos tribais para que a integração desses povos fosse realizada pelos Estados de forma progressiva, pacífica e respeitosa, sem o uso da força e da coerção com o objetivo de evitar uma “assimilação artificial”. Garcia (2015) alerta que, ao defender essa forma de integração, a Convenção definiu a identidade tribal e indígena como diferenciada em seu “primitivismo”, considerou essa condição como transitória e reservou aos Estados nacionais o papel de “agente evolutivo” e “desenvolvedor” desses grupos para alçá-los ao “estágio civilizatório” do restante da população mundial.

Nesse sentido, o documento apresenta uma visão evolucionista ao afirmar que a identidade tribal decorre de condições sociais e econômicas que correspondam a estágios menos adiantados em relação a outros setores da sociedade nacional. No texto, os indígenas são incluídos na categoria ampla “tribal”. Garcia (2015, p. 57) assim assegura:

Longe de ser um posicionamento isolado da OIT, a Convenção n. 107 reflete todo um sistema de pensamento existente à época, que defendia a existência de uma linha evolutiva em que cabia aos povos indígenas um único caminho: a integração coletiva e individual às suas sociedades nacionais. Dentro do espírito de justiça social e econômica da OIT, a instituição tinha como papel legislar para a melhoria da qualidade de vida dos povos indígenas, através da construção de consensos com os Estados para o estabelecimento de salvaguardas de proteção à exploração indevida de sua mão de obra. Ao ratificarem esse instrumento, em 1965, o Brasil incorpora boa parte dos preceitos contidos no documento em seus arcabouços jurídicos, como pode ser visto, por exemplo, no Estatuto do Índio.

A essa perspectiva integracionista, conforme já explicitado na seção anterior, vozes indígenas se sobrelevaram apontando que a pseudo salvaguarda trazia consigo categorizações racializadas das populações, bem como aludiam a um darwinismo social.

O Comitê de Peritos da OIT reconheceu, em 1986, que o texto estava obsoleto, restando prejudicada a sua aplicação em face da nova realidade dos povos indígenas no mundo. Nesse cenário, a proposta de revisão do texto da Convenção n. 107 foi incluída nas pautas das conferências internacionais do trabalho de 1988 e 1989 (RAMOS; ABRAMO, 2011). Esta

revisão foi feita com a participação pontual de algumas organizações indígenas. O trabalho revisor baseou-se na perspectiva de romper com o paradigma da integração pacífica para instituir a perspectiva de autodeterminação dos povos, consubstanciado no respeito e na valorização da diversidade étnica através da construção de mecanismos de autoidentificação, autonomia, participação e consulta.

Não há dúvida de que a Convenção n. 169 é um marco de ruptura com a política indigenista integracionista em nível internacional. A partir dali as diretrizes, as regras, os estatutos e os protocolos internacionais que se voltaram ao tratamento das questões indígenas ou ainda a temas que envolvessem princípios de reconhecimento de direitos humanos encontravam no tratado regulador das relações com os povos indígenas sua inspiração e fundamentação, acompanhando-o em muitos aspectos. Em seguida, ocupo-me em verificar se essa contextura legal internacional irradiou nas legislações nos Estados nacionais brasileiro e argentino.

#### *4.2.1 Tessitura da normatividade dos povos indígenas como grupos étnicos nos Estados brasileiro e argentino*

A composição normativa reguladora da relação com os povos indígenas no Brasil e na Argentina dá-se numa atmosfera de recrudescimento étnico, com resvalos nas respectivas Constituições, e de uma contextura internacional que se revela principiológica.

É assim que um dos primeiros aspectos que considero relevante destacar na tessitura da normatividade em ambos os países diz respeito ao modo pelo qual o tema encontra-se consignado nas Cartas Políticas. Isto porque estas Cartas têm caráter fundante influenciando o conteúdo de normas infraconstitucionais, bem como localizam no sistema jurídico do país a relevância da matéria.

A esse respeito, a questão da diversidade étnica dos povos indígenas ganha dimensão nas Constituições dos Estados latino-americanos a partir da intensificação reivindicatória dos povos indígenas ocorrida na década de 1970 e 1980. Por outro lado, o surgimento do socioambientalismo na segunda metade dos anos 1980 e o processo histórico de redemocratização dos países favoreceram um cenário em que os Estados se veem desafiados em sua racionalidade artificial homogênea, na qual estiveram historicamente alicerçados. (COURTIS, 2009)

Decorrente desse contexto político, a grande maioria dos Estados, passou por processos de reformas constitucionais e a questão da diversidade entrou na pauta de

reestruturação da Lei maior. A esse movimento de alterações nas Cartas Políticas, Lixa (2015) nomeou de demodiversidade, conceito que além de assentir com o plural, trazendo consigo a ideia de uma democracia praticada de acordo com as realidades culturais e sociais locais. Deste modo, aquiescer com a diversidade étnica resultaria em pensar na perspectiva das populações que historicamente estiveram alijadas e que correntemente são colididas nos processos democráticos, além de não reconhecidas na denominada sociedade civil.

Tanto o Brasil quanto a Argentina versaram em suas cartas políticas, ainda que nesta última de forma transversal, sobre a existência de diferentes formas de identidade reconhecidas nas populações indígenas. Desta forma, houve um abandono, ao menos no plano formal, da perspectiva assimilacionista e do princípio da tutela dos povos indígenas.

É assim que não será errôneo estabelecer que no Brasil a demarcação temporal do impulso do Estado na reconhecimento em relação à diversidade étnica dá-se com a Constituição de 1988. Em um plano formal, reconhecem-se aos povos indígenas a organização social, a cultura e os direitos originários sobre as terras tradicionalmente ocupadas. Foi dedicado capítulo exclusivo aos povos indígenas (capítulo VIII – dos Índios – arts. 231 e 232) e em outros dispositivos feitas menções assecuratórias que repercutem em proteção do conhecimento tradicional (arts. 1º, III; 3º, III e IV; 4º, II, III e IX; 5º, *caput* e incisos XXII, XXIII e LXXIII; art. 20, XI e XX; 22, XIV; art. 24, VI, VII, VIII e IX; 49, XVI; 109, XI; 129, incisos III e V; 176, §2º; 210, § 2º; 215; 216; 224).

Neves (2009, p. 219), no entanto, chama atenção para o fato de que “o modelo brasileiro de integração constitucional dos indígenas dirige-se basicamente ao reconhecimento e proteção dos direitos originários sobre as terras”, não estabelecendo “um regime de autonomia institucional, com determinação de jurisdições ou unidades organizacionais próprias”. Conclui o autor ser este um transconstitucionalismo unilateral de tolerância. Assim, o reconhecimento constitucional do Brasil, adveio com uma certa tenuidade.

Não obstante a consideração do autor, há compreensões de que a CF brasileira se apresenta progressista em relação aos povos indígenas, padecendo, entretanto, de imprecisões terminológicas que favorecem interpretações ambíguas que dificultam a aplicação de muitos dispositivos, o que leva ocasionalmente a entraves na discussão de direitos quando travada em tribunais (SILVA, 2017).

Quanto ao Estado argentino, em seu ordenamento pátrio, reformado no ano de 1994, reporta à temática indígena em Capítulo dedicado às atribuições do Congresso. É assim que em trinta e dois incisos que discorrem sobre competência, um deles situa que a alçada do reconhecimento étnico e cultural é atribuição do Congresso, nos seguintes termos:

Artículo 75. Corresponde al Congreso [...] 17. Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos; garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos; asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones.

Em termos constitucionais, na Argentina, o reconhecimento formal aos direitos dos povos indígenas dá-se de forma distinta da condição constitucional brasileira, em específico no que tange à assertividade, posto que no caso do Brasil o direito expressamente é reconhecido, enquanto na Argentina exige-se recurso interpretativo extensivo. O que está expressamente regulado é a competência do agente responsável pelo reconhecimento e não o direito dos povos indígenas em si. Dessa forma, o reconhecimento é dado a partir do intérprete que desvenda o sentido e extensão dos conceitos presentes no texto, circunstância que se afigura como se o legislador tivesse dito menos do que queria.

Não caberia aqui a investigação detalhada dos processos sociais da relação do Estado argentino com seus povos ancestrais, mas realça-se que os povos indígenas da Argentina e os estudiosos da temática denunciam a promoção estatal de uma invisibilização histórica, desde o genocídio perpetrado em face de sua população originária até a resiliência do mito racial da nação branca<sup>56</sup> nascido no século XIX (KLEIDERMACHER, 2012; QUIJADA, 2004; NAGY; PAPAIZIAN, 2018). Com esse contexto, a localização dos direitos indígenas de forma transversa dentro da competência de legisladores comporta exame que vai para além da técnica legista, entretanto, é tema que escapa aos objetivos dessa pesquisa.

Um outro aspecto diz respeito à contextura internacional da normatividade voltada aos povos indígenas e sua incorporação principiológica nos respectivos ordenamentos jurídicos brasileiro e argentino.

A esse respeito, os acordos internacionais postulam regras e prescrevem comportamentos a partir de um conjunto de valores partilhados, visando à coordenação dos atores em torno de uma questão específica. A partir desta atuação, estabelecem certos padrões

---

<sup>56</sup> Em 9 de junho de 2021, o presidente da nação argentina Alberto Fernández, durante um encontro em Buenos Aires com o presidente do Governo espanhol, Pedro Sánchez, declarou “Los mexicanos salieron de los indios, los brasileiros salieron de la selva, pero nosotros, los argentinos llegamos de los barcos, y eran barcos que venían de allí, de Europa”, refletindo assim a resiliência do mito sobre a formação do povo argentino. Depois de intensas reações Fernández escreveu um twitter afirmando que sentia orgulho da diversidade do país, que não quis ofender a ninguém e se desculpou com quem tinha se sentido ofendido e invisibilizado (LUPION, 2021).

de comportamento, transmitindo aos Estados um conjunto de princípios e normas que irá condicionar a prática e as percepções dos atores no sistema internacional (DEL'OMO, 2006).

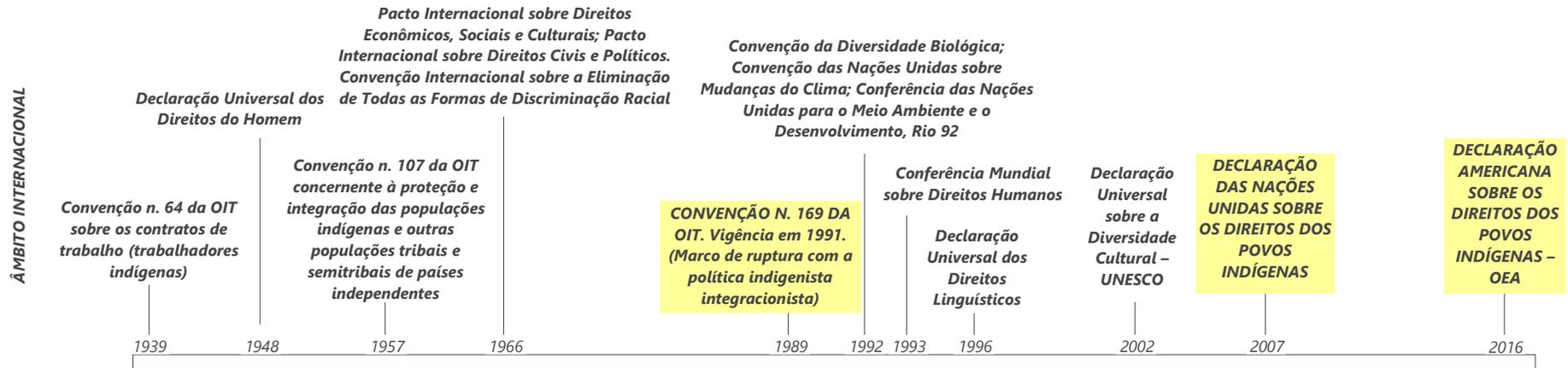
Nesses acordos, mesmo que haja pressão internacional para sua adesão, a ratificação é facultativa pelos Estados membros que, se assim o desejarem, os incorporam aos seus ordenamentos jurídicos. Os países, ao aderirem a esses instrumentos, passam a ser monitorados sobre a sua aplicação interna. O não cumprimento dos princípios expressos nas convenções, por exemplo, pode resultar que determinado país seja incluído em lista de violadores de direitos, o que gera exposição internacional negativa. Já as Declarações contribuem para a criação de princípios gerais de direito internacional e, ainda que não tenham o mesmo caráter vinculante das convenções e dos protocolos, situam um dever dos Estados membros de responder quanto às iniciativas e medidas tomadas para promover seus fins e princípios.

Conforme já asseverado, no âmbito internacional, a Convenção n. 169 da OIT é um marco de ruptura com a política indigenista integracionista em nível internacional. Outros instrumentos desde então foram concebidos e produzidos sedimentando princípios outros, cuja transversalidade fundamental impele sua capacidade para a promoção dos direitos indígenas, em aspectos culturais, epistêmicos, linguísticos, organizacionais, territoriais, etc.

Nesse esteio, em 1992, tem-se a Convenção da Diversidade Biológica – CDB, reconhecendo em seu preâmbulo a estreita e tradicional dependência de populações indígenas com estilo de vida tradicionais, e a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Rio 92, geradora da Agenda 21, segundo a qual as coletividades locais e os povos indígenas, em decorrência de suas práticas sociais, teriam um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento; em 1993, a Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, que teve que em sua Declaração o reconhecimento da dignidade inerente e da contribuição única dos povos indígenas para o desenvolvimento e o pluralismo da sociedade, reafirmando fortemente o empenho da comunidade internacional no seu bem-estar econômico, social e cultural e no gozo dos frutos do desenvolvimento sustentável; em 1996, a Declaração Universal dos Direitos Linguísticos, que realça o direito linguístico, especialmente os de línguas ameaçadas de extinção; em 2002, a Declaração Universal sobre a Diversidade Cultural; em 2007, a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas; em 2016, Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas (MARQUES, 2011; SILVA, 2017).

Para efeitos didáticos a figura em seguida apresenta uma linha do tempo com esses principais normativos principiológicos de repercussão à temática indígena.

Fluxograma 3 – Normativos principiológicos de repercussão aos direitos indígenas



Fonte: elaboração própria.

Tendo em conta o contexto político que trançou a composição normativa reguladora da relação com os povos indígenas na América Latina, a saber, a intensificação reivindicatória, o socioambientalismo e os processos de redemocratização, considero a década de 80 como sendo o início da marcação temporal na qual acordos internacionais são firmados com temática particular e inclusiva às questões indígenas. Desse modo, as considerações comparativas da tessitura regulatória no Brasil e na Argentina a partir dos reflexos da normatividade internacional é aqui observada desde o ano de 1980.

Um desses acordos internacionais é a Convenção n. 169 da OIT, aprovada em 1989, cuja vigência se iniciou em 1991. Os contornos dela já foram apresentados na introdução deste capítulo. Os Estados argentino e brasileiro participaram da Comissão revisora da Convenção n. 107 enquanto membros governamentais. Estes países, no entanto, apenas ratificaram esse instrumento, respectivamente, em 1992 e 2002. Acontece que em ambos os países a ratificação de acordos internacionais não é suficiente para gerar efeitos internos, de forma que a incorporação no sistema jurídico se dá sobre regramentos específicos.

Tanto na Argentina, quanto no Brasil o relacionamento entre a ordem internacional e a ordem interna perfilham o dualismo, ou seja, a Constituição vigente considera a vontade do Estado com referência aos atos internacionais como ato complexo, sendo necessária a vontade conjugada do Presidente da República e do Congresso Nacional<sup>57</sup>. A ratificação de um acordo internacional faz com que ele passe a figurar no direito internacional do país, sendo necessária, entretanto, uma nova formalidade para inseri-lo no direito interno. Se, por acaso, o ato internacional é ratificado e a nação deixa de internalizá-lo, o ato não é executório no país, apenas o sendo a partir da promulgação e publicação da norma internamente, que constitui condição de eficácia da lei.

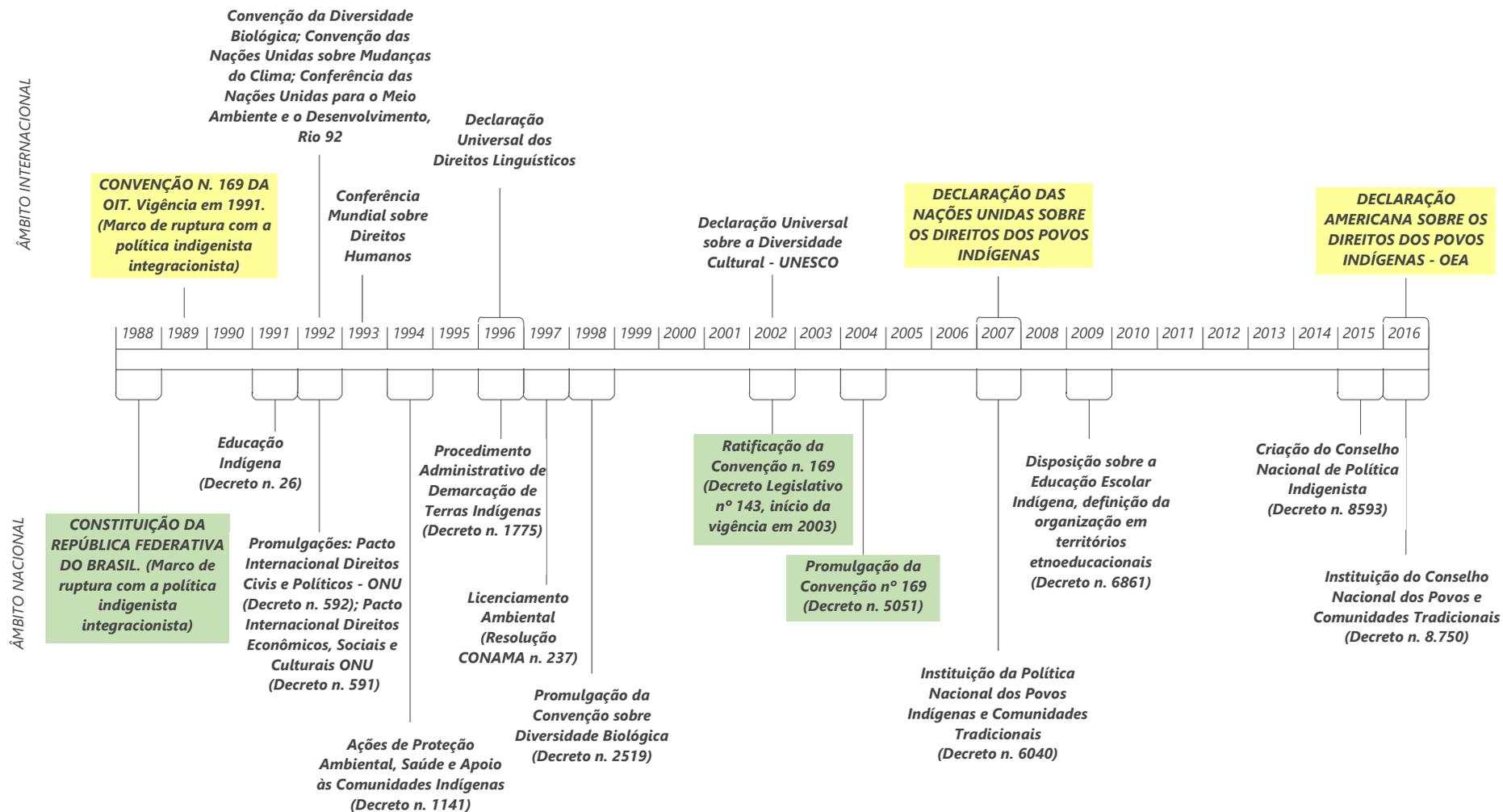
Para favorecer a compreensão dessa relação da normatividade internacional e da tessitura normativa nacional, estabeleci mais uma vez uma linha do tempo, desta feita cotejando no âmbito interno de ambos os países a reverberação do conteúdo internacional. A composição infográfica favorece uma melhor visualização das inovações no direito, bem como ponderações que passariam despercebidas se não estivessem aproximadas.

Em seguida, coloca-se o fluxograma 4, referente, primeiramente, ao Brasil.

---

<sup>57</sup> Constitución de la Nación Argentina, art. 75, XXII e XXIV; Constituição da República Federativa do Brasil, art. 84, VIII e art. 49, inciso I.

Fluxograma 4 – Cotejamento normativo no âmbito internacional e a tessitura normativa brasileira na temática povos indígenas



Fonte: elaboração própria.

Na linha do tempo estabelecida tem-se como marco regulatório de ruptura com a política indigenista, no âmbito internacional, a Convenção n. 169 da OIT de 1989 e, no âmbito nacional, a Constituição Federal de 1988.

Em relação a ambos os marcos uma consideração importante precisa ser efetuada. Refiro-me ao *status* dos acordos internacionais dentro do sistema jurídico do país. No Brasil, a inclusão de Acordos Internacionais no ordenamento jurídico tem sido no sentido de que os tratados e convenções internacionais terão *status* de norma constitucional ou lei ordinária, dependendo da sua natureza e procedimento de aprovação. Tal procedimento foi instituído nos termos da Emenda Constitucional n. 45/2004, a qual incluiu no artigo 5º da Constituição o seu § 3º, segundo o qual “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

A esse respeito, parte da doutrina brasileira comunga do entendimento de que os acordos internacionais que versarem sobre direitos humanos, a despeito do procedimento de aprovação vinculante, em decorrência de sua natureza, devem ser interpretados como normas de hierarquia intermediária, na medida em que são inferiores às normas constitucionais, mas necessariamente superiores às normas ordinárias.

Marcelo Novelino (2010, p. 472) esclarece essa condição:

Os tratados internacionais passaram a ter três hierarquias distintas: os tratados e convenções internacionais de direitos humanos, aprovados em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais (CF, art. 5º, §, 3º); os tratados internacionais de direitos humanos, aprovados pelo procedimento ordinário (CF, art. 47), terão *status* supralegal, situando-se abaixo da Constituição e acima da legislação ordinária; os tratados e convenções internacionais que não versem sobre direitos humanos ingressarão no ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária.

O ministro Gilmar Mendes manifestou-se pela impossibilidade jurídica de assimilar os tratados internacionais sobre direitos humanos a uma simples lei ordinária no sistema jurídico brasileiro:

[...] o caráter especial desses diplomas internacionais sobre direitos humanos (o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos – Pacto de San José de Costa Rica) lhes reserva 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, dessa forma, torna

inaplicável a legislação infraconstitucional com ele conflitante, seja ela anterior ou posterior ao ato de ratificação”. (BRASIL, 2008)

Adicionalmente, o STF tem manifestado, com relação às Convenções da OIT, que estas, além de ter hierarquia de lei ordinária, são também critério auxiliar de interpretação do texto constitucional:

A Convenção 126 da OIT reforça a arguição de inconstitucionalidade: ainda quando não se queira comprometer o Tribunal com a tese da hierarquia constitucional dos tratados sobre direitos fundamentais ratificados antes da Constituição, o mínimo a conferir-lhe é o valor de poderoso reforço à interpretação do texto constitucional que sirva melhor à sua efetividade: não é de presumir, em Constituição tão ciosa da proteção dos direitos fundamentais quanto a nossa, a ruptura com as convenções internacionais que se inspiram na mesma preocupação. (BRASIL, 1997)

Ainda nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal – STF, em 2008, ao julgar um Recurso Extraordinário à luz da Convenção Americana de Direitos Humanos – CADH, promoveu a revisão de sua jurisprudência sobre o *status* normativo dos tratados dos direitos humanos, prevalecendo o entendimento da suprallegalidade dos mesmos (BRASIL, 2008).

Visto por esse enfoque, a Convenção n. 169 adquire no país contornos supraleais, com função inclusive de reforço da interpretação constitucional no que tange à oportunidade, ao procedimento e aos efeitos da obrigação contida no artigo 231, § 3º, CF, que obriga o Congresso Nacional a ouvir as comunidades indígenas afetadas no processo de autorização para aproveitamento dos recursos hídricos e minerais em terras indígenas.

São múltiplas as áreas temáticas em que a Convenção n. 169 é relevante e em que tem sido usada como critério interpretativo ou de tomada de decisão. No Brasil, em consulta aos sítios eletrônicos do STF e do Superior Tribunal de Justiça – STJ, identifiquei, respectivamente, 230 decisões monocráticas e 87 acórdãos no STF e 395 decisões monocráticas e 8 acórdãos no STJ em que a Convenção n. 169 foi avocada como conteúdo interpretativo quanto ao direito discutido (BRASIL, 2021c; 2021d).

Observa-se que entre o início de vigência da Convenção n. 169, em 1991, até a promulgação no país ocorreu um lapso temporal de treze anos. As razões dessa mora não serão debatidas nessa pesquisa. Entretanto, visto apenas pelo enfoque cronológico pode parecer que os aspectos reformadores do texto constitucional brasileiro não sofreram quaisquer reverberações da Convenção n. 169 da OIT, haja vista que esta é de 1989 e a CF brasileira é de 1988. Esta seria uma equivocada interpretação, posto que as discussões voltadas às questões

indígenas e às sedimentações ocorridas em uma e em outra compõem um movimento epistêmico internacional que não está preso a uma regularidade linear dos eventos.

A Constituição Federal instituída em 1988, tida como marco de ruptura com a política integracionista, pelo menos no plano formal, recebeu a alcunha de constituição cidadã. Isto porque, em um ambiente de redemocratização, tratou e sedimentou temas voltados a direitos garantistas e sociais. Os anos que se seguiram, consoante a linha do tempo, voltaram-se à promulgação de pactos internacionais pendentes como, por exemplo, o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, datado de 1966 e só incorporado ao sistema jurídico em 1992.

Apesar deste não possuir normas direcionadas expressamente aos povos indígenas, os direitos nele contidos podem ser aplicados a estes povos, uma vez que possui uma norma que abre interpretação no que se refere aos direitos de proteção destas populações. O artigo 27 do Pacto garante a proteção das pessoas em relação às minorias, dentro das quais se incluem as populações indígenas do Brasil: “Nos Estados em que haja minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, as pessoas pertencentes a essas minorias não poderão ser privadas do direito de ter, conjuntamente com outros membros de seu grupo, sua própria vida cultural, de professar e praticar sua própria religião e usar a sua própria língua”.

Por sua vez, também foram incorporados neste contexto o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais de 1966, que se volta à necessidade de que se criem as condições que permitam a cada um gozar de seus direitos econômicos, sociais e culturais; a Convenção sobre a Diversidade Biológica de 1992, fixando ações regulamentares voltadas ao papel assumido do país em decorrência da Declaração Rio 92, implicando na exigência do licenciamento ambiental, que assimila em suas condicionantes o tratamento a ser dado aos povos indígenas. Também sobreveio a regulamentação de temas sensíveis garantidores imediatos de direitos previstos constitucionalmente, como o procedimento para a demarcação de terras indígenas, educação, proteção ambiental, saúde e apoio às comunidades indígenas.

A despeito da promulgação tardia da Convenção n. 169, os acordos internacionais pactuados nesse intervalo somaram enquanto conteúdo normativo interpretativo nas decisões que vinham sendo tomadas em discussões jurídicas sobre direitos indígenas.

No âmbito internacional, ainda duas importantes Declarações são lavradas: a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Ainda que se discuta que Declarações não teriam força vinculante para os Estados, estas constituem normas e princípios mínimos para a sobrevivência, a dignidade e o bem-estar dos povos indígenas no mundo. Nesse sentido anuncia a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas de 2007 no artigo 43.

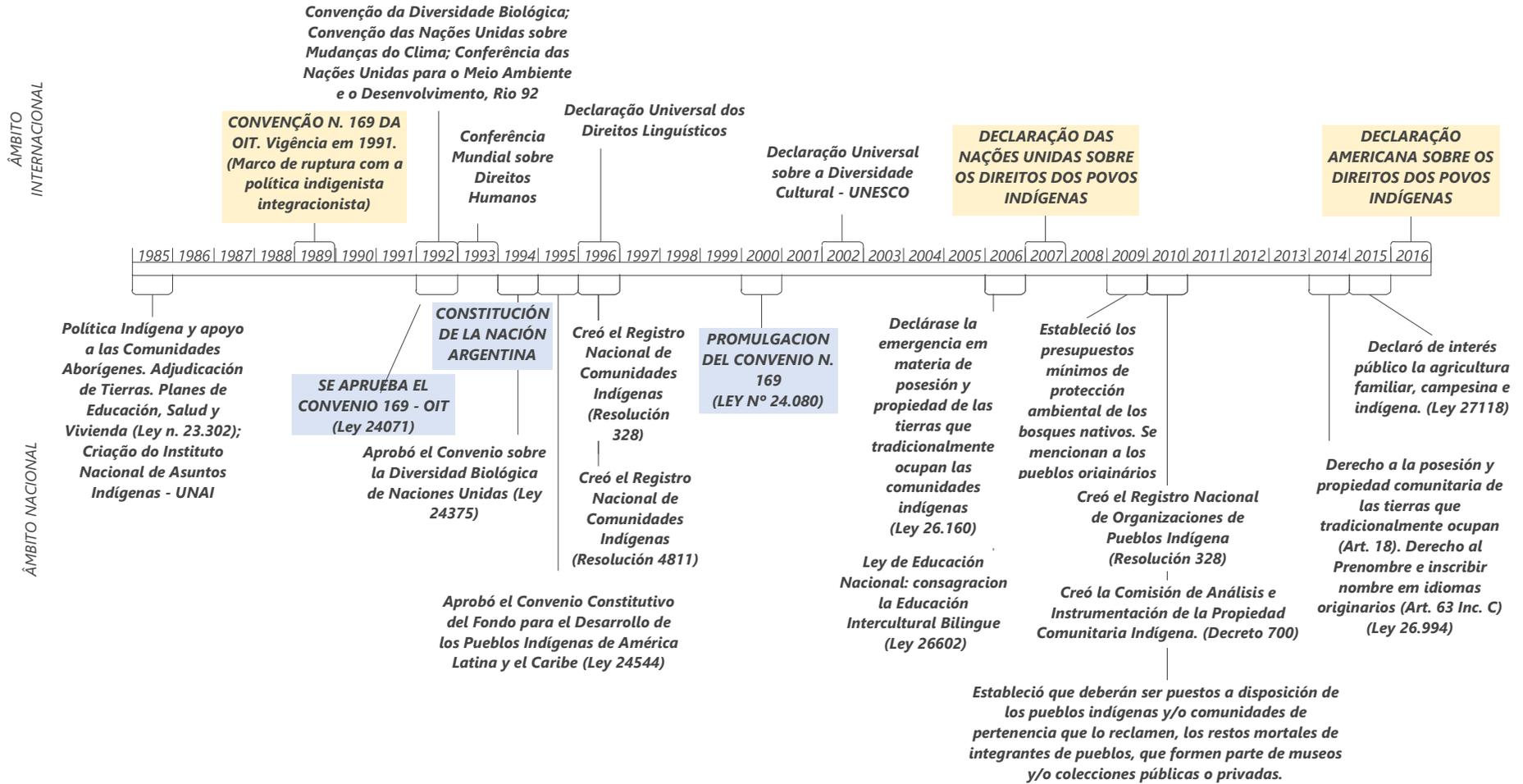
A Declaração tem grande importância no que diz respeito à orientação para interpretação de outros dispositivos, como os da Convenção n. 169. No preâmbulo da Declaração se reconhece a importância fundamental do direito de todos os povos indígenas à autodeterminação. A Declaração reconhece e reafirma que os indivíduos indígenas têm garantia, sem discriminação, a todos os direitos humanos corroborados no direito internacional, e que os povos indígenas possuem direitos coletivos que são indispensáveis para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral como povos. Baseada nos princípios da justiça, da democracia, do respeito dos direitos humanos, da não discriminação e da boa-fé, a Declaração propõe que sejam fomentadas relações harmoniosas e de cooperação entre os Estados e povos indígenas. Em 2016, a Organização dos Estados Americanos – OEA aprovou a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, realçando a livre determinação, o direito à autonomia e ao autogoverno, fixando normas e exercendo jurisdição própria, conforme arts. VI, XXI e XXII.

Convém observar ainda a inovação do direito ocorrida em ambos os países em termos regulamentares nos temas voltados aos povos indígenas desde a normatividade internacional até reformas constitucionais.

Na linha histórica estabelecida observa-se que no mesmo ano da Declaração das Nações Unidas e nos anos subsequentes, ações regulamentares foram efetuadas no sentido de consolidar uma política nacional voltada aos povos indígenas, bem como de criar conselhos com a mesma perspectiva. Depreende-se que as ações regulamentares ocorridas via Decreto acompanham o conteúdo principiológico contido na Convenção n. 169 e nas Declarações, convergentes com a normatividade internacional.

Semelhante cotejamento normativo internacional e nacional o fiz também em relação ao Estado argentino, valendo-me de instrumental didático congêneres. Na linha do tempo a seguir, registrei os principais eventos normativos sedimentados no país. Igualmente ao infográfico do Brasil considerei o marco regulatório de ruptura com a política indigenista, cotejando no âmbito internacional a Convenção n. 169 da OIT e no âmbito nacional argentino a Constituição de 1994.

Fluxograma 5 – Cotejamento normativo no âmbito internacional e a tessitura normativa argentina na temática povos indígenas



Fonte: elaboração própria.

Observe-se que, distintamente do Brasil, a ratificação da Convenção n. 169 foi quase que imediata ao início de sua vigência na Argentina, ao passo que apenas oito anos depois é que a Convenção foi promulgada aqui. Em tempos aproximados, semelhante ao Brasil, que recepcionou em seu ordenamento pátrio vários acordos internacionais após a reforma de sua Carta Política, a Argentina em reforma constitucional específica cuidou de incorporar em seu sistema jurídico vários tratados internacionais que também estavam pendentes de incorporação.

O Estado argentino também deu *status* diferenciado aos acordos internacionais. Na Carta Política de 1994, determinados acordos foram incorporados enquanto conteúdo constitucional. Aplica-se no país o chamado bloco de constitucionalidade, condição na qual um conjunto normativo é incorporado na Constituição enquanto princípios e valores que são materialmente constitucionais, mas estão fora do texto constitucional escrito. A incorporação de acordos internacionais de direitos humanos nesse patamar obriga o intérprete constitucional a ler conjuntamente os direitos fundamentais incluídos na Constituição e os direitos humanos incluídos em tratados internacionais. Assim o são os acordos internacionais que versam sobre direitos humanos. No dizer de Bitar Campos (2006, p. 5):

El bloque de constitucionalidad así integrado sirve para acoplar elementos útiles en la interpretación de la constitución, y en la integración de los vacíos normativos de la misma. En el derecho constitucional argentino después de la reforma de 1994, damos por alojados en el bloque de constitucionalidad a los tratados internacionales de derechos humanos a que hace referencia el art. 75 inc. 22.

Nessa inovação efetuada na reforma de 1994, por força do artigo 75, XXII da Carta Política do Estado argentino, os acordos internacionais de direitos humanos possuem hierarquia constitucional ao passo que constem da lista apresentada na referida norma, enquanto que outros que ainda possam alcançá-la no futuro o farão consoante condição processual (HARO, 2003). Conseqüentemente, determinados tratados têm igual supremacia da Constituição e, repise-se, embora não façam parte do texto da Constituição, estão para ele no mesmo nível no bloco de constitucionalidade federal.

A Constituição argentina se sobressaiu, uma vez que certos tratados pretéritos de direitos humanos foram recebidos como de natureza constitucional e não supralegal, como ocorreu no Brasil, circunstância que apenas se configurou após longos debates e não encontra definição propriamente normativa. Nesse sentido, há melhor organização do tema e a técnica de redação argentina é dotada de clareza e objetividade. Tem-se assim que a Convenção n. 169 no país argentino recebe o *status* de norma constitucional, por previsão expressa.

No intuito de verificar a constância em que a Convenção n. 169 tem sido avocada como fonte hermenêutica no Estado argentino, tal qual fiz em relação ao Brasil, consultei o site da Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. Localizei contados a partir do ano de 1992, data em que o país ratificou a Convenção n. 169, vinte e três registros de julgados ocorrido naquela Corte de Justiça. Semelhante ao Brasil, as temáticas discutidas eram muito variadas: conflitos relacionados à terra e à exploração dos recursos naturais nelas localizados, sendo que vários desses casos referem-se à consulta e à participação dos comunidade nas decisões sobre essas questões; as relações entre o direito penal e o direito penal consuetudinário; além de conflitos em que se suscitavam os temas do direito à educação e à saúde dos membros de comunidades indígenas, do respeito por sua autonomia política e sua forma de eleger autoridades, do respeito por sua identidade e seus símbolos culturais. (ARGENTINA, 2021c)

Nesse escopo, convém observar ainda a inovação do direito naquele país. De fato, observa-se uma movimentação legislativa voltada aos povos indígenas desde 1994, intensificada a partir de 2006 em período posterior à promulgação da Convenção n. 169 e coincidente com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas e com o governo de Cristina Kirchner.

A tessitura da normatividade voltada aos povos indígenas nos Estados argentino e brasileiro foi examinada considerando o aspecto reformador das Cartas Políticas, o modo como acordos internacionais são recepcionados nos países, bem como o *status* destes no sistema jurídico, considerando que estas condições repercutem na hermenêutica jurídica pátria voltada a questões indígenas em resvalo no seu conteúdo em normatividades infraconstitucionais. Nesse sentido, na contextura normativa argentina e brasileira o *status* no qual a Convenção n. 169 foi recepcionada, seja enquanto paridade constitucional ou suprallegalidade, reflete necessariamente o valor do poderoso reforço à interpretação do texto constitucional que sirva melhor à sua efetividade.

A influência, portanto, da normatividade internacional voltada aos povos indígenas nos termos recepcionados não fica subordinada a uma legislação modelo, mas atua como catalisador na busca de direitos e conteúdo interpretativo nas decisões quanto a esses nas cortes judiciais.

O Brasil e a Argentina aderiram em seus ordenamentos internos à Convenção n. 169 da OIT, primeiro instrumental internacional vinculante que trata especificamente dos direitos dos povos indígenas e tribais. Subscreveram, do mesmo modo, a Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas e a Agenda 21, lançada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio ambiente e Desenvolvimento. Além disso, submetem-se à Declaração da ONU

sobre o Direito dos Povos Indígenas. Assim, convém verificar como esses instrumentais principiológicos e salvaguardas jurídicas têm se materializado na condição tautológica dos empreendimentos de infraestrutura de transportes que têm se afirmado como vetor de crescimento econômico e, por sua vez, de desenvolvimento e modernidade de um país.

### **4.3 O *ethos* do reconhecimento na infraestrutura de transportes: a racionalidade compensatória**

A proposição base desse capítulo é identificar como tem se qualificado nos empreendimentos de infraestrutura de transportes o reconhecimento aos coletivos indígenas e, jungido a esse, a logicidade que orienta o espaço dessa relação.

Nesse intuito, primeiramente, foi necessário percorrer um contexto macroestrutural da arquitetura do reconhecimento, delimitado no esteio da pesquisa em três tópicos: a internacionalização do discurso ambiental e da diversidade, a atmosfera de recrudescimento étnico e a contextura internacional que se revelou principiológica.

Essa seção averigua o *ethos* desse reconhecimento na infraestrutura de transportes a partir das acomodações protocolares administrativas e das assimilações dos agentes públicos quanto à matéria indígena.

A esse respeito, cumpre realçar que a dimensão sociológica do *ethos*, no escopo interpretativo desta seção, encontra fundamento nos trabalhos de Pierre Bourdieu, que propôs uma reinterpretação da noção de *ethos* no quadro do conceito de *habitus*<sup>58</sup> (AMOSSY, 2005). “Como componente do *habitus*, o *ethos* designa em Bourdieu o conjunto de princípios interiorizados que guiam a conduta de forma inconsciente” (AMOSSY, 2005, p. 26). Molinié e Viala (1993), em um mesmo sentido, a partir do conceito de *habitus*, consideram que o *ethos* permite a adesão aos valores comungados por um grupo social dominante, que os faz passar por indiscutíveis.

Neste sentido, conforme já demonstrado, há nos Estados-nação comparados – Brasil e Argentina – uma dimensão subcultural regida por uma lógica racional-burocrática e, no caso específico da infraestrutura de transportes, arrimada em funções lógicas tautológicas. O conjunto operativo dos empreendimentos conforma convicções que são interiorizadas em seus agentes administrativos e que afiguram efetivamente um *ethos* característico de um grupo, com

---

<sup>58</sup> O *habitus* é uma subjetividade socializada (SETTON, 2002). Dessa forma, deve ser visto como um conjunto de esquemas de percepção, apropriação e ação que é experimentado e posto em prática, tendo em vista que as conjunturas de um campo o estimulam.

seus traços de caráter e suas disposições estáveis (MAINGUENEAU, 2008), que elege processos próprios para cumprir as funções que lhe julgam acometidas. Afigura-se um *ethos* conformado a partir de funções lógicas estruturantes, que dão aos empreendimentos um valor imanente; assentado na fixação da infraestrutura de transportes enquanto expressão de um processo macroestrutural econômico, com o qual os Estados buscam alocar-se enquanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital; e, por fim, suportado por um engenho burocrático, enquanto racionalidade formal instrumental, que se configura numa espécie de poder que forma parte do poder do Estado.

Ocorre que, em face de toda uma conjuntura principiológica voltada aos povos indígenas, o *ethos* que conforma a atividade da infraestrutura requer ser contrabalanceado em suas categorias matriciais. Mas, como tem sido acomodado nos projetos de infraestrutura de transportes esse conjunto de princípios estabelecidos, desde Convenções e Declarações internacionais e salvaguardas legais do étnico, de forma a que o reconhecimento preconizado nos instrumentos jurídicos passasse a fazer parte das dinâmicas dos empreendimentos?

A resposta a essa questão requer trazer à tona uma consideração já debatida na seção anterior, a saber, o discurso ambiental e sua natureza econômica, desta feita ampliando alguns aspectos. Concluiu-se na análise precedente que o discurso ambiental elaborado tem natureza funcional direcionada para fatores de equilíbrio dentro da matriz do próprio sistema capitalista.

Sobre estes fatores de equilíbrio constato que eles são traçados e equipados a partir dos conceitos de uma economia de mercado. Nesse caso, tem-se que o pressuposto implícito é o da eficiência de recursos<sup>59</sup>, ou seja, como manter a otimização técnico-econômica e as demandas ambientais.

Nesse enquadramento, considera-se que as atividades econômicas nem sempre são eficientes. Em matéria ambiental essa ineficiência interfere na resiliência do meio ambiente, prejudicando sua capacidade de absorção de energia, resíduos e rejeitos produzidos (MUELLER, 2012). Os custos dessa degradação ambiental geram custos sociais, decorrendo o que se denomina dentro do ambiente econômico de externalidades, espécie de falha de mercado que alcança grande importância no estudo dos recursos naturais e na economia ambiental. Tais externalidades são tidas como efeitos colaterais de uma decisão sobre aqueles que não

---

<sup>59</sup> Vilfredo Pareto (1848-1923) introduziu o conceito de eficiência dos recursos asseverando que os recursos de uma economia devem ser alocados de tal maneira que nenhuma reordenação diferente possa melhorar a situação de qualquer agente econômico sem piorar a situação de qualquer outra. A situação eficiente está, portanto, no fato de que ninguém conseguirá elevar seu bem-estar sem reduzir o de alguma outra pessoa. Tal situação foi denominada de “ótima de Pareto” (PINDYCK; RUBINFELD, 2010).

participam dela, ou ainda, são “falhas de mercado nas quais efeitos de determinada atividade atingem terceiros (externos) nela não envolvidos” (DERANI; AQUINO NETO, 2007, p.57).

As externalidades podem ser positivas ou negativas. As positivas são consideradas benéficas e se consubstanciam na atuação de um agente, externalizando benefícios para terceiros sem que esses paguem pelos benefícios recebidos. Já as externalidades negativas ocorrem quando as decisões de produção e de consumo afetam a disponibilidade dos serviços e reduzem o bem-estar ou a produção de outros.

Assim, se reconhece que o mercado pode não funcionar de modo eficiente, perfeito e ótimo, apresentando falhas (BAGNOLI, 2008). Nesse sentido, Hanley e Sapasch (1993), aludindo ao critério de Kaldor-Hicks<sup>60</sup>, apresentam considerações sobre a eficiência no mercado. Consoante o critério, a eficiência ocorre quando o agente econômico beneficiado é capaz de compensar o prejudicado, estabelecendo-se assim cálculo de custo-benefício para as externalidades negativas.

Destes conceitos, no dizer de Padilha (2010), externalidades negativas devem ser internalizadas pelo empreendedor, ou seja, seu custo deve ser pago por quem as produz, como consequência do princípio do poluidor pagador. A esse respeito, Herman Benjamin (1993, p. 229) assim assevera:

[...] o objetivo maior do princípio do poluidor pagador é fazer com que os custos das medidas de proteção do meio ambiente – as externalidades ambientais – repercutam nos custos finais de produtos e serviços cuja produção esteja na origem da atividade poluidora. Em outras palavras, buscase fazer com que os agentes que originaram as externalidades assumam os custos impostos a outros agentes, produtores e/ ou consumidores.

Estabelece-se então um instrumento econômico, aplicável à problemática ambiental, que exige do usuário dos recursos naturais que suporte o conjunto dos custos destinados a tornar possível a utilização desses recursos, devendo, portanto, arcar com os custos das medidas preventivas e/ou compensatórias definidos pelo órgão licenciador competente, assegurando que o ambiente esteja num estado aceitável.

Por este enfoque, se depreende que a instituição de limites de controle vinculados à compensação se torna o elemento chave no fator de equilíbrio da problemática ambiental em

---

<sup>60</sup> O critério de Kaldor-Hicks, recebe esse nome em decorrência de seus elaboradores, também conhecido como eficiência potencial de Pareto – posto ser considerado uma instrumentalização do conceito original de Pareto. Destaca a importância da possibilidade de os ganhadores compensarem os perdedores em uma alocação de bens, ainda que efetivamente não venham a fazê-lo. O critério aumenta a utilidade prática ao conceito de eficiência de Pareto, viabilizando a sua aplicação ao caso concreto. (HANLEY; SAPASCH, 1993)

seus variados aspectos: social, econômico e biótico. Essa elaboração dá-se em total consonância com as diretivas do modelo econômico de mercado e a compensação é um recurso carro-chefe nas múltiplas negociações.

Faria (2008) esclarece que a compensação em termos ambientais comporta dois aspectos, sendo um mais amplo e o outro mais restrito. O primeiro significa uma forma de reparação que compreende a recuperação de um ambiente alterado por uma atividade ou empreendimento, sem prejuízo de outras medidas adotadas – de natureza pecuniária ou não. Contudo, ao se referir a “medidas compensatórias”, passa-se a conferir um sentido estrito à expressão. Nesse caso, está-se diante de medidas de cunho não necessariamente pecuniário; as medidas compensatórias, portanto, são aquelas destinadas a compensar impactos ambientais negativos, tomadas voluntariamente pelos responsáveis por esses impactos ou exigidas pelo órgão ambiental competente, e destinam-se a compensar impactos irreversíveis e inevitáveis, distinguindo-se das denominadas “medidas mitigadoras”, voltadas a prevenir impactos adversos ou a reduzir aqueles que não podem ser evitados.

Num enfoque finalístico, Maia (2018) localiza a compensação como sendo um instrumento que favorece a redução do ônus ao meio ambiente e à coletividade, adequando assim o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental.

Em contornos ambientais, a discussão sobre a compensação é indissociável do processo de licenciamento ambiental<sup>61</sup> e é nesse último, enquanto espaço protocolar administrativo, em que são requeridos estudos, relatórios, planos mitigatórios e compensatórios com sua respectiva operacionalização. Nesse predicado, adicionalmente, ainda são firmados os termos e as composições a serem cumpridos pelo empreendedor de forma a obter a autorização para a obra.

Em contorno racional-legal tem-se que o firmado, na forma disposta em compromissos internacionais assumidos pelos países, tem seu ajuste no conceito do que se considera impacto ambiental e compensação. As definições voltadas quanto ao impacto ambiental, responsabilidades, empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental e seus critérios básicos são definidos no Brasil por órgão específico, o Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, que quanto ao impacto e à sua extensão assevera:

Art. 1º Para efeito desta Resolução, considera-se impacto ambiental qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente,

---

<sup>61</sup> Embora ambos os institutos sejam sustentados por leis distintas, a compensação no Brasil só pode ser viabilizada como consequência do licenciamento, principalmente se examinada à luz da manifestação do STF acerca do tema, na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.378-6/DF, ocorrida em sessão de 9 de abril de 2008.

causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais. (Resolução CONAMA n. 01/1996)

O órgão regulador é federal e suas resoluções têm aplicabilidade nacional. As interferências no meio ambiente são tomadas como resultado do sistema produtivo humano, que têm consequências na saúde, segurança, bem-estar da população, tanto entre os seres humanos quanto nos biomas. Os empreendimentos rodoviários, ferroviários e aquaviários, entendidos como o complexo das atividades que envolvem as ações de infraestrutura e operação, representam um dos eixos do sistema produtivo e modificador do meio ambiente e, como tal, sujeita-se às regras do licenciamento ambiental<sup>62</sup>.

Corroborando esse entendimento tem-se o contido no Relatório produzido pela Coordenação Geral de Meio Ambiente do DNIT<sup>63</sup> sobre o licenciamento ambiental dos projetos de infraestrutura de transportes a cargo do órgão, deixando evidente a diretiva da ação, em termos pragmáticos:

Considerando os componentes ambientais básicos (meio físico, meio biótico e meio antrópico) e objetivando a preservação do meio ambiente em toda a sua abrangência, as atividades de transporte devem ser submetidas ao adequado tratamento ambiental que, em termos práticos, consiste no estabelecimento ou definição de medidas de caráter mitigador, corretivo ou compensatório, em função da efetiva previsibilidade da ocorrência de eventos ambientalmente impactantes.

[...] o cumprimento das diretrizes para o devido licenciamento ambiental das obras, além de representar obrigação legal, evitam sanções ambientais e criminais estabelecidas em lei. (BRASIL, 2012a, p. 4).

As atividades de transportes são submetidas ao adequado tratamento ambiental que, consoante termos do Relatório, operacionalmente, adquire contornos mitigatórios, corretivos ou compensatórios. Esses contornos seriam, então, a chave conciliatória do equilíbrio ambiental dentro da matriz do próprio sistema capitalista.

Mas o que este desfecho analítico, de natureza econômica, tem a contribuir com a questão que pretende esta seção responder? Tais quais as claves em uma partitura servem para

---

<sup>62</sup> A Resolução CONAMA n. 01/1996, em seu art. 2º, estabelece um rol de atividades para as quais não há dúvidas que são modificadoras do meio ambiente, dentre estas as de infraestrutura de transportes. Estes projetos causam externalidades diversas, desde sua concepção, implantação e operacionalização.

<sup>63</sup> A Coordenação Geral de Meio Ambiente – CGMAB foi criada na estrutura do DNIT em 2004 a partir da edição da Resolução DNIT n. 06/2004, subordinada à Diretoria de Planejamento e Pesquisa.

indicar ao músico como ler o pentagrama, o matiz até aqui demonstrado reúne, sob a mesma designação, termos e possibilidades no que se refere ao *ethos* do reconhecimento aos povos indígenas na infraestrutura de transportes. O esclarecimento é vital, conforme em seguida será arrematado.

Em circunstâncias em que empreendimentos de transportes afetem povos indígenas, operacionalmente, as tratativas são discutidas e ponderadas na mesma substância interpretativa: são tidas como externalidades do empreendimento e, como tais, as diretivas estatais são no sentido de utilizar-se da semelhante arrumação racional-legal econômica de equilíbrio ao tratamento da matéria, a saber, a compensação.

Nesse escopo, o licenciamento ambiental insere-se como sendo o procedimento administrativo, regulado pelo composto de estudos ambientais e respectivo relatório, elaborado pelo empreendedor e submetido à aprovação do órgão licenciador competente, consoante Resolução CONAMA n. 237/1997 e Portaria Interministerial n. 419/2011. Destes estudos, verificada a presença de povos indígenas nas cercanias de onde se pretende realizar o empreendimento, é estabelecido o que no linguajar administrativo recebe o nome de “componente indígena”. São estudos, planos e programas específicos nos quais são propostos e firmados os termos compensatórios<sup>64</sup> com vistas à obtenção do licenciamento da obra, que no caso específico se dará mediante anuência da FUNAI.

A questão indígena, no âmbito do procedimento de licenciamento ambiental que envolve obras de infraestrutura de transportes, tem assumido enormes proporções, sobretudo nos últimos anos<sup>65</sup>. É nesse mesmo ambiente administrativo que, no Brasil, se estendem os ajustes com os povos indígenas, guardando o mesmo critério compensatório dos componentes ambientais básicos.

Medidas compensatórias podem ser claras e objetivas quando se referem aos aspectos do meio biótico e do meio físico, o mesmo não ocorre quando se referem ao meio socioeconômico e, mais ainda, quando afetam coletivos de singularidades existenciais.

Partindo da consideração arrematada de que na atividade empreendedora de infraestrutura de transportes tem-se a compensação como variável de equilíbrio da equação desenvolvimento e reconhecimento jurídico-afirmativo dos povos indígenas e de que no alcance desta sobressaem interações administrativas, busquei avaliar as assimilações dos agentes

---

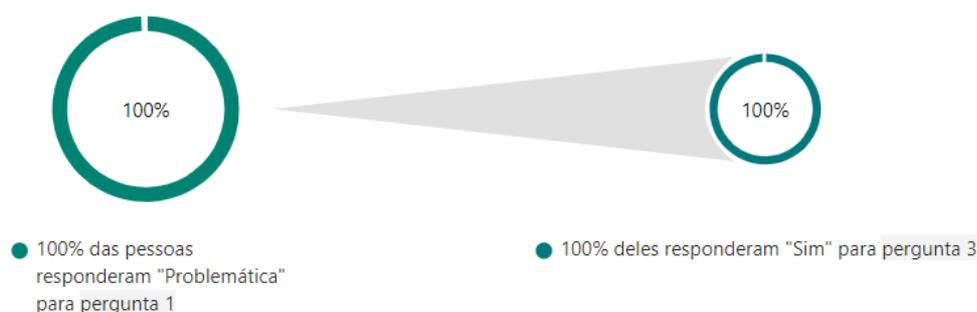
<sup>64</sup> Sobre as tratativas da compensação estas serão examinadas em capítulo próprio, a partir da análise do conteúdo negocial ocorrido nos empreendimentos eleitos como um dos sistemas similares, enquanto variáveis de análise.

<sup>65</sup> As rodovias BR-101/Santa Catarina e BR-163/Pará foram as primeiras experiências de estudos do componente indígena em rodovias federais, respectivamente, nos anos de 2002 e 2007.

públicos sobre esse reconhecimento. Para tanto, realizei coleta de dados sobre o tema com gestores públicos que atuam na operacionalização da infraestrutura de transportes em diferentes regiões do país. Aos mesmos foi aplicado formulário-resposta e entrevistas. Em seguida, situo a descrição desses resultados e respectivas análises.

Aos gestores foi perguntado se diante da hipótese de haver uma comunidade indígena próxima a um pretense empreendimento, como categorizariam a situação (pergunta 01). Todos os respondentes apontaram para a circunstância como problemática. Também foi indagado se haveria necessidade de haver um tratamento específico para os povos indígenas (pergunta 3). Os gestores foram unânimes em afirmar a necessidade de haver um trato específico no caso.

Gráfico 1 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (1)

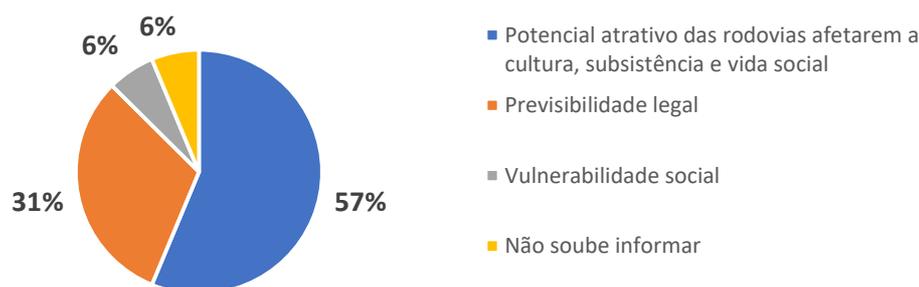


Fonte: elaboração própria.

Com vistas a obter uma melhor cognição quanto à essa última resposta foi oportunizado no formulário-questionário que os respondentes explicassem as razões pelas quais há uma forma particularizada de trato aos povos indígenas em obras de infraestrutura (pergunta 4). Nas respostas, sobressaíram considerações que puderam ser organizadas nos seguintes argumentos e respectivos percentuais de resposta:

Gráfico 2 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (2)

**Motivos pela qual há um trato específico aos povos indígenas em obras de infraestrutura**



Fonte: elaboração própria.

Os gestores respondentes compreendem que a necessidade de haver um tratamento específico aos povos indígenas decorre, principalmente, de duas considerações. A primeira, advém do fato de que em um empreendimento há um potencial atrativo. Rezende e Coelho (2015) realçam esse potencial como sendo a capacidade de acarrear atividades agrícolas, industriais, comerciais, turísticas, inerentes ao mercado imobiliário, etc. Das respostas dos gestores, 57% foram na direção de que esses eventos provocariam interações que poderiam afetar os coletivos indígenas em seus aspectos sociais, culturais e econômicos. A segunda consideração, não menos relevante em face de seu percentual (31%), volta-se ao argumento de que a motivação para um tratamento específico aos povos indígenas dá-se em função da normatividade. Os gestores indicaram em suas respostas a existência de leis que assim regulam.

A esta última consideração se correlaciona duas outras ponderações. Indagados sobre se o componente indígena (estudos ambientais indígenas e respectivos planos compensatórios) visavam a obtenção da licença ambiental e o reconhecimento aos povos indígenas em seus direitos (pergunta 10), 100% dos respondentes afirmaram que visava a licença ambiental e 63% correlacionaram que se voltavam ao reconhecimento dos povos indígenas. Constatou-se que a correlação entre o componente indígena e a licença ambiental obteve a máxima adesão dos gestores. Neste caso, sobressaiu uma relação técnico-normativa de adequação de meios aos fins. Cumpre-se o que está definido em normas para a obtenção do resultado final: a liberação do empreendimento.

Nesse escopo de avaliação das assimilações dos agentes públicos quanto ao reconhecimento merece atenção mais apurada o fato de que à pergunta inicial (pergunta 01), a totalidade dos gestores respondentes definiram o cenário da presença de povos indígenas próximo a locais onde se planejam empreendimentos como sendo problemático. Com vistas a compreender a assertividade desse enquadramento, realizei entrevista complementar e, neste sentido, foi declarado que a percepção da situação como um problema decorre do fato de que:

O componente indígena praticamente se torna um licenciamento paralelo ao licenciamento ambiental. Sendo que, a maior parte das “exigências” no que tange ao componente indígena está sujeita ao empirismo e à subjetividade dos técnicos quando da elaboração de pareceres. São discussões longínquas que têm provocado incremento nos prazos e custos para obtenção das licenças ambientais e conseqüente realização das obras. (Entrevista realizada nos dias 03/08/2021 e 08/12/2021) (GESTORES AFFP E LGRM, 2021)

Constato que, não obstante haja o entendimento de que esses empreendimentos têm potencial claro de impacto aos povos indígenas, a condição deste problema é deslocada para

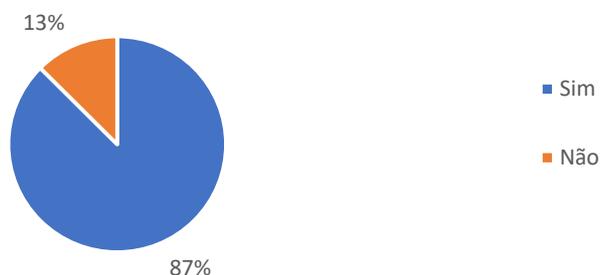
um outro eixo: o do quão as tratativas do componente indígena e respectivo modo de operacionalizá-la podem impactar à obra em seu custo e prazo.

Souza (2017), analisando projetos de infraestrutura de transportes e sua interface com terras indígenas, alude ao fato de que estes projetos apresentam maiores riscos ambientais e costumam ser aqueles que caracterizam novos investimentos. Desta forma “os riscos ambientais preocupam os empreendedores diante da possibilidade de paralização das obras e andamento dos projetos, envolvendo muitas vezes gastos significativos não previstos no planejamento inicial” (GARCIA, 2014 apud SOUZA, 2017, p. 44).

Ainda nesse escopo indaguei sobre a hipotética circunstância de que caso não houvesse determinação normativa quanto à forma particular de tratar as questões indígenas nos empreendimentos de infraestrutura o gestor respondente consideraria tais estudos como necessários ou não (pergunta 11), ao que 87% dos respondentes afirmaram que os estudos deveriam ser realizados.

Gráfico 3 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (3)

Necessidade dos estudos do componente indígena mesmo que não houvesse exigência normativa.



Fonte: elaboração própria.

Em relação a esses estudos, realizei entrevista e obtive a seguinte complementação das informações:

Os estudos requeridos comportam um conteúdo decorrente de legislações específicas de outros órgãos, cuja competência acaba por ser atribuída ao empreendedor. O diagnóstico possui o objeto de retratar a situação e a realidade das comunidades indígenas existentes nas áreas de influência direta e indireta das obras rodoviárias, tendo como resultado a indicação de programas que têm a função de estabelecer a correlação dos impactos gerados pelo empreendimento com a indicação de medidas compensatórias ou mitigadoras. Acontece que no contexto dessa realidade são identificadas situações de carência, de ordem diversa, decorrentes da falta de efetivação de políticas públicas, tais como, saúde, educação e outras, consideradas

essenciais, para uma sadia qualidade de vida daquelas comunidades, garantindo-lhes o que preconiza a Constituição Federal. Entretanto, em alguns casos a situação de carência vivida por estes povos é associada, exclusivamente, aos impactos socioambientais da obra, não se levando em consideração a realidade pré-existente dessas comunidades indígenas. Muitas das vezes não há relação de causa e efeito das medidas solicitadas como mitigadoras ou compensatórias. (Entrevista realizada nos dias 03/08/2021 e 08/12/2021) (GESTORES AFFP E LGRM, 2021)

Ratifica-se assim que a consideração sobre a situação problemática quanto à presença de coletivos indígenas próximos a empreendimento guarda conexão com o impacto que decorre dos estudos e negociações – inclusive com órgãos que sobressaem nessas tratativas – em relação aos prazos e custos do empreendimento e não necessariamente sobre o obrigatório trato específico aos coletivos indígenas.

Ocorre que esse cuidado adquire na prática os mesmos contornos de um convencional diagnóstico social em que, nos termos consignados nas entrevistas, se busca “retratar a situação e a realidade das comunidades indígenas existentes nas áreas de influência direta e indireta das obras rodoviárias” (Entrevista realizada nos dias 03/08/2021 e 08/12/2021) (GESTORES AFFP E LGRM, 2021). A condição da compensação é afastada da realidade pré-existente das comunidades indígenas. Aliás, esse seria exatamente um ponto controverso nas medidas compensatórias que vêm sendo ajustadas, posto que, no dizer dos entrevistados, as condições sociais são tomadas como ausência de efetividade de políticas públicas e a carência vivida por povos indígenas é associada, exclusivamente, aos impactos socioambientais da obra, sendo que boa parte das vezes não há relação de causa e efeito entre as medidas solicitadas como mitigadoras ou compensatórias e o impacto provocado pela obra.

O resultado do diagnóstico, então, teria um fim definido: “a indicação de programas, que têm a função de estabelecer a correlação dos impactos gerados pelo empreendimento com a indicação de medidas compensatórias ou mitigadoras” (Entrevista realizada nos dias 03/08/2021 e 08/12/2021) (GESTORES AFFP E LGRM, 2021).

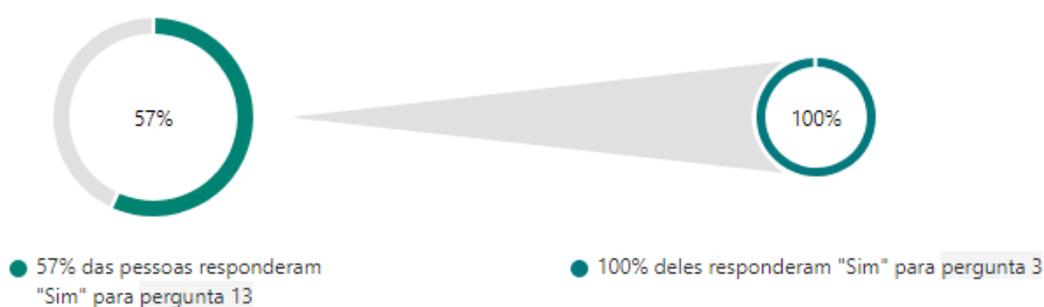
A esse respeito, cabe aqui uma ponderação sobre como os indígenas são, nessa circunstância, pensados administrativamente em face de um empreendimento. A presença indígena é considerada em termo espacial e assim localizada como encontrando-se em área de influência da obra, quando de fato ocorre o contrário. Andrade e Castro (1988) discutem essa sutil designação, apontando que nesta subjaz uma construção ideológica que desloca o lugar dos sujeitos. Em obras de infraestrutura é comum transformar o empreendimento em sujeito.

“As populações humanas são assimiladas a uma natureza, e a obra recolhe em si os valores de sujeitos” (ANDRADE; CASTRO, 1988, p. 10).

Nessa toada, foi perguntado aos entrevistados se já haviam atuado em alguma obra ou em processo administrativo que necessitasse realizar tratativas que envolvessem direitos indígenas (pergunta 5), bem como se saberiam dizer o que é a consulta livre, prévia e informada, de acordo com a Convenção n. 169 da OIT (pergunta 2). Dos respondentes, 69% afirmaram já haver atuado em procedimento administrativo e de obras que envolvessem direitos indígenas. Entretanto, quanto ao conhecimento sobre o direito de consulta, metade dos respondentes afirmou não saber do que se trata. Esse é um dado que merece realce, posto que a Convenção n. 169 da OIT comporta o mais notório argumento principiológico e normativo internacional da relação com os povos indígenas e metade dos gestores respondentes não o conheciam.

Nesse fito de assimilação quanto à compreensão dos gestores sobre o reconhecimento aos direitos dos povos indígenas perguntei, ainda, se consideravam os direitos existentes voltados aos povos indígenas como obstáculos ao desenvolvimento da infraestrutura de transportes no país (pergunta 13) e mais da metade dos respondentes afirmaram que sim. O percentual de respostas indicando que os direitos indígenas são empecilhos para o desenvolvimento do país é adverso às repostas que aludem às razões e à necessidade de um cuidado específico aos povos indígenas. Faço recordar que ao serem indagados sobre a necessidade de haver um trato particular para os coletivos indígenas (pergunta 03) os gestores foram unânimes em afirmar que seria necessário.

Gráfico 4 – Respostas dos gestores sobre povos indígenas e empreendimentos (4)



Fonte: elaboração própria.

Observa-se das respostas que as assimilações dos gestores são antagônicas. De um lado, admitem quem de fato, decorrente de sua força atrativa, os empreendimentos de transportes podem afetar os povos indígenas em seus aspectos culturais, subsistência e vida

social, e validam a necessidade de haver um trato particular aos povos indígenas, inclusive, a despeito da normatividade. Entretanto, essa assertividade é enfraquecida em face de projetos de desenvolvimento da infraestrutura de transportes no país, ocasião em que o reconhecimento é mitigado e ganha contorno de embaraço, inconveniente e oposição.

Os agentes, diante de perguntas que não se correlacionam à operacionalidade da obra expressam um dever ser subjetivo, verificado inclusive nas respostas quanto ao atendimento às normas que prescrevem o reconhecimento aos direitos. Mas, em situação concreta, os agentes da infraestrutura, indivíduos sociais, recorrem ao sistema de autorregulação constituído em um querer e agir que correspondem às pretensões estatais e, a partir daí, sustentam toda uma consolidação em torno da perspectiva de desenvolvimento formatada desde um sistema-mundo capitalista, sob o mantra do “interesse público”. Assim é o *ethos* do reconhecimento na infraestrutura, em que seus agentes escolhem as disposições estruturadas pelo *habitus* incorporado e que se lhe afiguram mais pertinentes para realização da tarefa. Sem se dar conta, em face de uma situação fática, rapidamente avocam as vigas estruturantes lógicas que conformam a tautologia da infraestrutura deixando de lado as configurações perceptivas individuais do reconhecimento aos direitos indígenas.

O desfecho analítico de natureza econômica aqui exposto como argumento interpretativo na consolidação do *ethos* do reconhecimento também foi observado no Estado argentino, onde sobressaíram diferenças operacionais em sua trajetória e consolidação, conforme será realçado em seguida.

Tal qual o Brasil, a Argentina em semelhante contorno racional-legal já explicitado também adota a instituição de limites de controle vinculados à compensação, conceitualmente, sob o argumento de equilíbrio dentro da matriz econômica. Corbatta (2015, p. 1) assim anuncia sob o princípio do desenvolvimento sustentável na Constituição Argentina:

Dentro de esa búsqueda de un desarrollo que no solamente asegure al hombre de hoy sino a los hombres del futuro la posibilidad de un desarrollo aceptable, se dice que se debe preservar en las actividades de producción la capacidad del ambiente para poder dar satisfacción a las necesidades presentes sin contribuir al trastabillamiento de los hombres del mañana. Es una manera de establecer un compromiso hacia el futuro, es decir lo que se considera el derecho intergeneracional, o sea que aquellos que van a heredar este ambiente puedan vivir en condiciones tan buenas o aún mejores. En otras palabras se habla del eco desarrollo y del desarrollo sustentable es decir aquel en el cual el ambiente ya pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano.

Vê-se no conceito a preservação das atividades de produção com vistas a que no futuro outros também possam usufruir de semelhante benefício. Massolo e Porta (2015) destacam que o objetivo dos Estudos de Impacto Ambiental argentino é o enquadramento das atividades antrópicas que afetam o meio ambiente dentro de níveis aceitáveis, tendo em conta o conceito de desenvolvimento sustentável, para fins de prevenir, mitigar e/ou compensar as consequências negativas.

Nesse aspecto também sobressai um arcabouço normativo, entretanto, distingue-se do Brasil por não contar com uma legislação de âmbito nacional em matéria ambiental, menos ainda para a avaliação de impacto ambiental (VEROCAI, 2004). Enquanto no Brasil o órgão regulador é federal e suas resoluções têm aplicabilidade nacional, o Estado argentino mantém um sistema de competências das províncias para legislar sobre matéria ambiental, o que leva a uma legislação heterogênea em todo o país (SOUZA, 2017).

No Estado argentino a articulação dessas políticas entre o governo nacional, os governos provinciais e o da Cidade Autônoma de Buenos Aires dá-se pela atuação do Consejo Federal do Medio Ambiente – COFEMA, um Conselho que adquire um papel negocial distinguindo-se, portanto, da atividade do CONAMA no Brasil, cujo escopo é bem mais amplo. (ALCOBÉ; et. al., 2015)

Semelhantemente ao Brasil, no Estado argentino a avaliação do que causa impacto ambiental precede às ações compensatórias, entretanto, em termos legislativos, a aferição do impacto se dá por normatizações esparsas e temáticas<sup>66</sup>, por exemplo, sobre fauna, prospecção mineral, resíduos perigosos etc. Dessa normatividade uma atenção especial se volta à Lei n. 24.354/1994 sobre investimentos públicos. A lei determina a realização de Avaliação de Impactos Ambientais para a execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público, bem como de organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios, avais ou

---

<sup>66</sup> Por exemplo: Lei n. 22.421/1981, para a conservação da fauna silvestre; Lei n. 23.879/1990, para obras de barragens para fins de geração de energia; Lei n. 24.051/1992, regulamentada pelo Decreto n. 831/1993 que determina o EIA/RIMA para o registro e a operação de atividades de tratamento e disposição final de resíduos perigosos; Lei n. 24.228/1993, complementada pela Lei n. 24.585/1995 (Acordo Federal Mineiro) que determina a necessidade de avaliação de impacto para prospecção, exploração, industrialização, armazenamento, transporte e comercialização de minerais; Lei n. 24.354/1994, sobre investimentos públicos, que determina a realização de Avaliação de Impactos Ambientais para a execução de planos, programas e obras de iniciativa do setor público, bem como de organizações privadas ou públicas que solicitem subsídios, avais ou recursos do Estado ou qualquer outro benefício que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional; Lei n. 25.688/2002 (Lei de Gestão Ambiental de Águas); e, por fim, Lei n. 25.675/2002, chamada de Lei Geral do Meio Ambiente – em que são estabelecidos pressupostos mínimos para alcance da gestão dita sustentável e adequada do ambiente, a preservação e proteção da diversidade biológica e a implementação do desenvolvimento sustentável; princípios da política ambiental; competência judicial; instrumentos de política e gestão; ordenamento ambiental; avaliação de impacto ambiental; educação e informação; participação cidadã; seguro ambiental e fundo de restauração; sistema federal ambiental; ratificação de acordos federal; autogestão; dano ambiental e fundo de compensação ambiental.

recursos do Estado ou qualquer outro benefício que afete direta ou indiretamente o patrimônio público nacional. Note-se que enquanto no Brasil é explícito o rol de atividades sob as quais não há dúvidas quanto à modificação do meio ambiente, dentre estas as de infraestrutura, na legislação argentina o vínculo da causa de avaliação do impacto ambiental se dá sob distintas variáveis, inclusive, em função da origem dos investimentos, a saber público. As especificações quanto à natureza das atividades que deverão se submeter aos estudos ambientais ficam a cargo das legislações das províncias.

Ainda nesse escopo legal destaco outros dois marcos normativos. O primeiro, a Lei n. 25.675/2002, onde se verifica, dentre outras disposições, o estabelecimento dos princípios da política ambiental nacional. No tocante aos instrumentos administrativos da política de gestão ambiental, na Argentina, consoante art. 8º da referida lei, não há previsão expressa quanto ao licenciamento ambiental como pressuposto mínimo de proteção ambiental a ser observado pelas Províncias, distintamente do disposto no art. 9º, IV da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente do Brasil, cuja previsão é expressa nesse direcionamento.

O outro marco, a Lei n. 26.331/2007, estabelece os pressupostos mínimos de proteção ambiental dos bosques nativos. É nessa lei de conteúdo ambiental que se encontra determinada a necessidade de se realizar os estudos ambientais. Em seu art. 24 há previsão de que os estudos devem contemplar na descrição do ambiente em que se desenvolverá o projeto, minimamente

[...] definición del área de influencia, estado de situación del medio natural y antrópico, con especial referencia a situación actualizada de pueblos indígenas, originarios o comunidades campesinas que habitan la zona, los componentes físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales; su dinámica e interacciones; los problemas ambientales y los valores patrimoniales. Marco legal e institucional; [...].

Em regulamentação complementar, no Decreto n. 91/2009, aspectos genéricos da Lei n. 26.331/2007 são especificados. Definições conceituais são inseridas como, por exemplo, a de comunidades indígenas, mas não relacionada a um conteúdo claro e decisivo no que diz respeito à obrigatoriedade de um trato específico de contorno assecuratório cultural e existencial de comunidades, como o ocorre na legislação brasileira.

[...] quedan comprendidos en el concepto de bosque nativo, aquellos ecosistemas forestales naturales en distinto estado de desarrollo. Los palmares también se consideran bosques nativos.  
A los fines de la Ley, del presente. Reglamento y de las normas complementarias entiéndese por:  
[...].

c) Comunidades indígenas: Comunidades de los Pueblos Indígenas conformadas por grupos humanos que mantienen una continuidad histórica con las sociedades preexistentes a la conquista y la colonización, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores nacionales y están total o parcialmente regidos por tradiciones o costumbres propias, conforme lo establecido en el artículo 75 inciso 17 de la CONSTITUCION NACIONAL, los tratados internacionales sobre la materia y la normativa vigente [...].

Em entrevista realizada com agente que atua no ramo privado do licenciamento ambiental argentino<sup>67</sup> busquei entender como se operacionaliza o licenciamento ambiental no país. Os seguintes aspectos foram realçados:

Na Argentina, a avaliação de impacto ambiental e a licença para funcionamento de atividades são realizadas pelas autoridades locais em cada província. A operacionalidade compensatória ocorre em instrumentais específicos de acordo com a legislação provincial. Não há uma regra nacional. O direito Administrativo argentino é local, isto é, as Províncias reservaram para si a atribuição de criar suas próprias instituições locais e regulá-las, sendo que, em virtude disso, a regulamentação das licenças, autorizações e concessões é exclusivamente local. É um federalismo complexo. (Entrevista realizada no dia 23/07/2021) (AGENTE PRIVADA BG, 2021)

Esses aspectos aqui considerados repercutem sob uma condição peculiar no Estado argentino em relação aos povos indígenas e empreendimentos, isto porque a matéria ambiental no país padece de uma logicidade estruturante em termos de unicidade normativa. Se no Brasil o espaço protocolar negocial foi estabelecido administrativamente através da normatividade que limita o empreendimento ao cumprimento de condicionantes, como o seria no Estado argentino? Nesse sentido busquei obter da entrevistada, em decorrência de sua experiência com licenciamentos ambientais na Argentina, esclarecimentos a respeito de como ocorriam as tratativas em circunstância de empreendimentos afetarem povos indígenas. Assim elucidou:

Em empreendimentos o assunto é tomado dentro de uma perspectiva de participação social, aspecto que é relativamente recente. Como falei, a legislação é local, mas quando se considera que os créditos para o empreendimento, em rodovia, por exemplo, são de bancos internacionais, esses investidores para aprovação do crédito impõem algumas salvaguardas para liberação do valor, dentre os quais atender requerimentos sociais. Acaba que essas salvaguardas impõem um melhoramento no licenciamento. Se por um lado as regras são locais, a captação de recursos impõe regras gerais.

---

<sup>67</sup> Em interação com agentes públicos do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente – IBAMA obtive o contato de BG, cidadã argentina e que atua no ramo da iniciativa privada em contratos de estudos ambientais no Estado argentino. Em 21 de julho de 2021, BG cortesmente aceitou esclarecer pontos do licenciamento ambiental do país, dentre outras questões.

Percebo que no Brasil o tema já está mais consolidado, inclusive por haver uma legislação nacional que também comporta aspectos de relacionamento com grupos multiculturais. (Entrevista realizada no dia 23/07/2021) (AGENTE PRIVADO BG, 2021)

A entrevistada chamou atenção para a questão das multiformas legislativas do país e também ressaltou que um ponto de partida no melhoramento da legislação argentina é o Acordo de Escazú<sup>68</sup>, do qual a Argentina tornou-se signatária e entrou em vigência em abril de 2021. O objetivo do acordo nos termos consolidados no documento seria garantir a implementação efetiva dos direitos de acesso à informação ambiental e nesse sentido propiciar a participação pública no processo de tomada de decisões, bem como favorecer o acesso à justiça em assuntos ambientais, criando ainda instrumentos que permitam a proteção e seguridade dos que atuam na defesa do meio ambiente. No dito documento do Acordo há o claro reconhecimento à multiculturalidade.

Nessa circunstância em que as legislações são dadas localmente, os direitos indígenas, em circunstância de empreendimentos de infraestrutura, são avocados caso a caso, dependente de interpretação consoante legislação provincial, pelo menos em um primeiro momento. As questões indígenas nesse escopo são tratadas distintamente e por interpretação extensiva dependentes de outras legislações.

Observa-se que a especificidade da temática povos indígenas e empreendimentos ainda não compõe um repertório de análise estatal exclusivo, como o ocorre no Brasil através do componente indígena. Acessando estudos de impacto ambiental em algumas obras do Estado argentino, constato que o tema segue como um apenso em estrito cumprimento aos estudos do meio socioeconômico e cultural. O tratamento dos impactos aos coletivos indígenas fica circunscripto à generalização desses estudos em que sobressai uma descrição sem aprofundamento.

Essa condição de análise geral encontra arrimo em normativos que regulam os estudos ambientais em distintas províncias no país argentino. Exemplificativamente, me reporto à Lei n. 3.079/1993 da Província de Misiones que estabelece as responsabilidades e critérios para o uso e implementação da avaliação do impacto ambiental:

---

<sup>68</sup> Adotado em Escazú, Costa Rica, em 4 de março de 2018, o Acordo Regional de Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Matéria Ambiental na América Latina e no Caribe, mais conhecido como Acordo de Escazú, é o primeiro Acordo regional ambiental na América Latina e no Caribe e o primeiro do mundo a conter disposições específicas sobre defensores de direitos humanos em questões ambientais. Embora o acordo esteja aberto aos 33 países da América Latina e Caribe somente foi assinado por 24 deles no ano de 2018. Entre os 12 países que procederam à ratificação está a República Argentina, que notificou ser um Estado-parte do acordo em 2021.

Artículo 6º El estudio del impacto ambiental comprenderá como mínimo, las siguientes actividades técnicas: a) Diagnóstico ambiental del área de influencia del proyecto, completa descripción y análisis de los recursos ambientales y sus interacciones tal como existen, de modo de caracterizar la situación ambiental del área, antes de la implantación del proyecto considerando:

1. El medio físico: el subsuelo, las aguas, el aire y el clima, destacando los recursos minerales, la topografía, los tipos y aptitudes del suelo, los cursos de agua, el régimen hidrológico, sus corrientes y las corrientes atmosféricas. 2. El medio biológico y los ecosistemas naturales: la fauna y la flora, destacando las especies indicadoras de calidad ambiental, de valor científico y económico, raras o amenazadas de extinción y las áreas de preservación permanentes.

3. El medio socio-económico: el uso y la ocupación del suelo, los usos del agua y aspectos económicos y sociales, destacando los sitios y monumentos arqueológicos, históricos y culturales de la comunidad, las relaciones de dependencias entre la sociedad local y los recursos ambientales y la utilización potencial futura de esos recursos.

Esse aspecto é distinto no Brasil, em que a especificação quanto ao tratamento do coletivo é claramente regulada no âmbito nacional em Resoluções do CONAMA e Portarias Interministeriais<sup>69</sup> nas quais se encontra estatuída a presunção de interferências ao grupo populacional indígena quando a atividade ou o empreendimento submetido ao licenciamento ambiental se localizar em terra indígena ou apresentar elementos que possam ocasionar impacto socioambiental direto na terra indígena, atraindo assim uma atuação exclusiva. A especificidade da temática povos indígenas é constante em órgãos licenciadores no Brasil, bem como entre empreendedores, e se trata, ainda, de conteúdo familiar em gestoras ambientais, tanto no estudo quanto na execução de programas compensatórios.

A esse respeito ponderei observar através da página oficial no órgão indigenista, responsável pelas questões indígenas na Argentina, ações com foco no tema relacionado a empreendimentos que afetem povos indígenas. O Instituto Nacional de Asuntos Indígenas – INAI, não explicita especificamente sua atuação nesse campo, mas restringe-se à manifestação de sua atuação enquanto promoção e proteção aos povos indígenas. (ARGENTINA, 2021d)

Em perspectiva comparada efetuei semelhante busca no *site* oficial do órgão indigenista do Brasil, a FUNAI. Verifica-se que no Estado brasileiro a FUNAI atua intensamente como interveniente em processos de licenciamento ambiental, deixando claro que um dos eixos de sua ação institucional é o controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas às terras indígenas. (BRASIL, 2021e)

---

<sup>69</sup> Resoluções CONAMA n. 001/1986 e 237/1997; Portaria Interministerial n. 060/2015; Instrução Normativa n. 02/2015.

No Estado brasileiro e no Estado argentino a obrigatoriedade da prospecção ambiental em empreendimentos de infraestrutura de transportes traz consigo uma sustentabilidade subjacente a um modelo econômico enquanto sistema de produção, trazendo consigo indicativos de fatores de equilíbrio ao instituir limites de controle da degradação.

No Brasil, o “trato necessário” aos povos indígenas operacionalmente ganha contorno burocrático compensatório perfeitamente compatível com a matriz de equilíbrio econômico verificado, inclusive, na máxima adesão de assertividade dos gestores ao correlacionar os estudos indígenas à obtenção da licença ambiental. A esse respeito, Souza (2017, p. 84-85) destaca:

Ao empreendedor pode parecer atraente simplesmente “pagar” para que a licença seja emitida, não importando se de fato o recurso cumprirá sua finalidade ambiental, uma vez que se trata de um valor não considerável em relação ao custo total da obra e os custos de atrasos são mais onerosos. Aos órgãos envolvidos no processo de licenciamento, pode ser tratar de oportunidade de apropriação de recursos de outras fontes para cumprimento de suas demandas e execução de suas políticas, que pode ter por fundo, também, a ineficiência e/ou omissão do Estado no cumprimento de seus deveres.

Um aspecto que poderia ser observado ainda nesse escopo comparativo seria examinar, em ambos os países, a constância dos enfrentamentos que ocorrem no âmbito administrativo, envolvendo povos indígenas, em virtude dessa situação social que se forma e em decorrência dos impactos dos empreendimentos rodoviários. Entretanto, essa observação teria que ocorrer em distintas províncias e empreendimentos do Estado argentino, assumindo assim uma nova agenda de investigação. Isso porque, conforme já anteriormente explicitado, distintamente do Brasil, o licenciamento ambiental e suas respectivas normatizações são provinciais e não nacionais.

O tema voltado ao cuidado dos povos indígenas ainda se encontra no contexto da promoção e da proteção, mas em termos operacionais são moderados no aspecto legislativo. Apesar dos países comparados apresentarem trajetória distinta sobre legislação ambiental, infraestrutura e questões indígenas, em um e em outro os direitos dos povos indígenas ainda são vistos com estranheza e sopesados, diante da definição de projetos de desenvolvimento. Operacionalmente desvela um *ethos* de um reconhecimento aos direitos indígenas desatento ao que seria o mais profundo em uma relação: a categoria matricial do cuidado, no dizer de Boff (2005), capaz de inspirar um novo acordo entre os seres humanos e uma nova relação para com a natureza.

Nesses empreendimentos que afetam povos indígenas estabelece-se uma situação social em que as relações vão sendo impostas, estendidas e ajustadas. Não são poucos os atores sociais que se interpõem nesse campo intersocietário de relações interétnicas. Haveriam atores comuns a quaisquer empreendimentos? Em que circunstância e em que termos interagem? Essas questões serão investigadas nos capítulos seguintes a partir de duas situações sociais estabelecidas desde uma lógica racional-burocrática de desenvolvimento, tendo como componente-chave dessa relação o povo Mbyá-Guarani.

## **PARTE II – AS RELAÇÕES INTERÉTNICAS EM OBRAS DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES**

### **5 A RELAÇÃO DOS MBYÁ-GUARANI E ESTRADAS**

Foi definido como objetivo desta pesquisa o exame comparativo das relações interétnicas que se firmam a partir de situações sociais estabelecidas em decorrência de projetos de infraestrutura de transportes que afetem povos indígenas ou parcelas de suas populações. Nesse esteio se busca conhecer as estruturas de diálogos que se formam nessas situações e como o coletivo indígena se organiza em termos político-culturais em face dessas obras.

Primeiramente, vi como necessário reconhecer o esquema lógico que fundamenta os empreendimentos de infraestrutura de transportes, bem como qualificar o lugar do étnico dentro desses projetos. Esse diagrama foi observado a partir dos perímetros político, jurídico e econômico que orientam as respectivas estruturas viárias em dois Estados nacionais, o Brasil e a Argentina.

De agora em diante o estudo se move para compreender essa complexa rede de interação social que se forma a partir de duas obras de infraestrutura de transporte rodoviário nos países comparados. O componente-chave dessa relação é o povo indígena Mbyá-Guarani que, em ambos os empreendimentos, foram afetados pela execução dos trabalhos.

Sobre os coletivos guaranis, preliminarmente, ressalto que não são recentes os estudos etnográficos voltados ao coletivo e suas conformações em grupos étnicos. Há vários documentos históricos e estudos arqueológicos que aludem à sua ancestralidade (NIMUENDAJÚ, 1954), entretanto, é a partir da segunda metade do século XX que a atenção antropológica ao grupo se intensificou (CADOGAN, 1960; SCHADEN, 1974; NIMUENDAJÚ, 1987) e especificidades políticas, linguísticas, religiosas e culturais foram e continuam sendo analisadas em elaborações acadêmicas.

Nesse sentido, vários são os estudos e produções de obras que se voltaram aos Mbyá-Guarani, sob uma diversidade de temas. Somente para exemplificar, apresento em seguida uma lista geral de pesquisas realizadas, considerando as duas últimas décadas: práticas ritualísticas (BADIE, 2015); hábitos alimentares (SILVA; TEMPASS; COMANDULLI, 2010); economia (ASSIS, 2006; PISSOLATO, 2016; BONAMIGO, 2008); universo cosmológico (SILVA, 2013); identidade (MELLO, 2007); musicalidade (STEIN, 2009; MACEDO, 2012); mobilidade (PISSOLATO, 2007; CICCARONES, 2001); saúde (SOUSA; GONZALEZ; GUIMARÃES, 2020; BRANDELLI; et. al., 2012); linguística (FARINA, 2021); territorialidade

(BORGHETTI, 2014); dentre tantas outras abordagens. Sobre essa efervescência de estudos, Pissolato (2007, p. 18) destaca:

Nos últimos anos os escritos sobre os Guaraní – esses Guaraní de papel – formaram uma frondosa selva na qual cada autor e investigador planta sua árvore. A bibliografia Guaraní é simplesmente enorme. No entanto, há ainda caminhos ocultos que não foram trilhados. Os Guaraní são modernos e sempre contemporâneos, não testemunhas de um mundo passado, mas sim memória de futuro.

Os Mbyá-Guarani, embora vivam em comunidades separadas por grandes distâncias geográficas e ainda que envolvidos por sociedades nacionais diversas, se reconhecem como membros de um mesmo povo. É nessa perspectiva de contemporaneidade apontada em Pissolato que este capítulo se volta aos Mbyá-Guarani enquanto unidade essencial comum da relação social que se estabelece nos dois empreendimentos desenvolvimentistas, cuja singular circunstância social histórica os aproximou das rodovias.

A análise aqui efetuada traz consigo um recorte específico: compreender esse espaço de ocupação paralelo às rodovias e as motivações desse avizinhamento. Essa observação perpassa pela consideração dos aspectos existenciais de sobrevivência que foram e estão sendo impressos ao longo do contato interétnico entre os Mbyá-Guarani e os *juruás*<sup>70</sup>, desde a estratégia de adequações de espaço territoriais de subsistência a uma resistência cultural marginal.

### 5.1 O *Juruá* levou espaço

Em uma manhã fria na aldeia *Yvy Poty*, no estado do Rio Grande do Sul, eu caminhava ao lado do cacique Santiago Franco<sup>71</sup>, que me mostrava o espaço físico da aldeia, o local onde havia plantado o milho, o açude de criação dos peixes e os limites territoriais da aldeia. Santiago me contara que há algum tempo havia morado na beira da estrada, até que em 2008 foi retirado de uma forma violenta da rodovia em uma ação de reintegração de posse.

---

<sup>70</sup> *Juruá* é um modo pelo qual os Mbyá-Guarani se referem aos não indígenas e, historicamente, aos brancos e europeus.

<sup>71</sup> Santiago Franco é uma liderança Mbyá-Guarani, cacique da aldeia *Ivy Poty*. Muito cedo se tornou um líder. Aos dezessete anos já acompanhava os caciques mais antigos nas viagens à Capital Federal para reivindicar a demarcação de terras indígenas. Santiago foi um colaborador ativo na pesquisa me recebendo na aldeia por três vezes. Também foi um dos caciques que se pronunciou favorável à pesquisa colaborativa.

Em determinado momento de nossa caminhada, no dia 03 de setembro de 2019, o cacique olhou para o horizonte e em seguida para o espaço da aldeia e disse: “é... aqui tá bom... não é como antigamente quando não tinha cerca, mas tá bom. Criança brinca, pesca, corre e a gente planta *avaxi*<sup>72</sup>” (Santiago Franco, Aldeia *Ivy Poty*, colaboração realizada em 03/09/2019) (FRANCO, 2019). Perguntei a Santiago por que estivera na beira da estrada por tanto tempo. A resposta que me deu foi curta e objetiva, sintetizadora das consequências de toda uma relação histórica de contato e realidade comum aos Mbyá-Guarani: “o *jurua* levou espaço” (FRANCO, 2019).

Rapidamente pude compreender ao que Santiago se referia. Basta um breve olhar pela região para perceber a imensa quantidade de fazendas de monocultura, devidamente delimitadas em cercas marcatórias de propriedade. O que antes era mata em que se podia caminhar livremente se transformara em unidade produtiva de escala, fragmentada e dividida artificialmente por forças alheias. Entretanto, ainda cabia a mim buscar apreender um elemento fundamental da declaração de Santiago: os termos dessa espacialidade, na perspectiva Mbyá-Guarani.

### 5.1.1 A concepção de espaço territorial Mbyá-Guarani

Muito já se escreveu sobre a concepção de territorialidade, espacialidade e mobilidade<sup>73</sup> Mbyá-Guarani. Esse talvez seja o tema guarda-chuva de tantos outros aspectos já estudados relacionados à cosmologia Mbyá. As várias análises que tratam da temática guardam em comum uma particularidade: a noção territorial e espacial que norteia os Mbyá-Guarani é de conteúdo ético e distinto à noção territorial dos não indígenas.

O espaço territorial Mbyá-Guarani compreende uma dilatada matriz de terras e águas que abrange as regiões dos atuais Estados nacionais da Argentina, do Brasil, do Paraguai e do Uruguai. Freitas (2004) destaca que essa extensa área conjuga o bioma Mata Atlântica, biorregião em cujos sistemas os Mbyá-Guarani buscam viver e reproduzir sua cultura, priorizando assim áreas e espaços que consideram mais condizentes com os elementos básicos necessários à sobrevivência consignados no direito de acesso à natureza. Os Mbyá na Argentina

---

<sup>72</sup> *Avaxi* é traduzido como milho. Corresponde a uma espécie de milho, de grãos avermelhados, cultivado pelos Mbyá-Guarani e guardando relação com o tripé cosmológico de sua existência enquanto povo: religião, alimentação e língua.

<sup>73</sup> Borghetti (2014) realiza um levantamento dos deslocamentos históricos e da formação das aldeias Guarani. A pesquisadora localiza esses deslocamentos em três que envolvem: 1) as migrações pré-coloniais; 2) migrações pós-conquista e 3) a busca pela terra sem mal. Vários outros autores também se dedicaram ao tema, a exemplo de Viveiros de Castro (1987), Ladeira (2001) e Morais (2016).

e no Brasil, bem como no Paraguai, mantém relações próximas em um fluxo transfronteiriço marcado pela lógica de pertença identitária. As relações transfronteiriças que se estabelecem são escoradas na solidariedade e reciprocidade, compondo redes de relação muito baseadas no parentesco que, por sua vez, se afiguram como costuras em um ambiente de cumplicidade histórica e cultural (BORGHETTI, 2014).

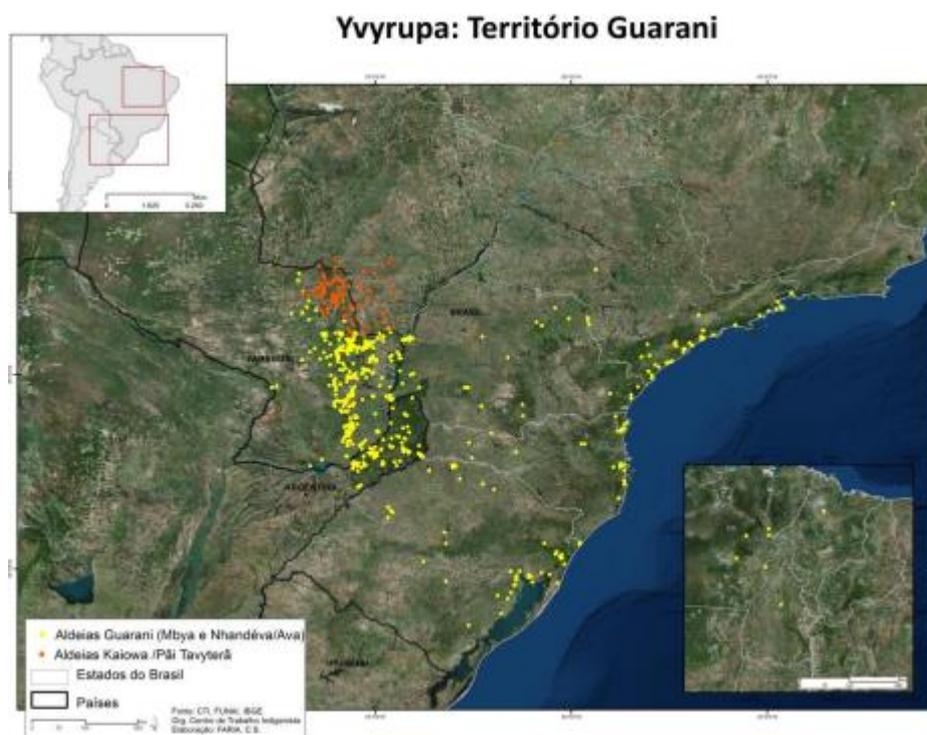
A autora explica a distinção básica da noção de territorialidade dos Mbyá em relação ao não indígena. A compreensão do último é fortemente articulada à noção de propriedade, bem como à noção geográfica e espacial alicerçada em georreferenciações. Já em relação aos Mbyá, Borghetti (2014, p. 12) realça que:

Os Guarani têm uma noção de territorialidade própria e esta é uma territorialidade fluida, ou seja, “território”, para eles, não é um local definido geograficamente, mas representa a busca por um local/espço onde seja possível viver e desenvolver-se segundo os preceitos éticos de vida Mbyá (*nhanderecó*).

O conceito de território está correlacionado a uma concepção de mundo que contempla contínuas relações de reciprocidade no compartilhar dos espaços que vão além dos limites das comunidades. Ladeira e Mata (2004, p. 8) acentuam que “as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e religiosas e as redes de parentescos implicam em permanente mobilidade, que garante aos Mbyá o domínio de uma ampla extensão geográfica”. Esse domínio é entendido como uma circunscrição de movimentação e não de divisão territorial e recebe o nome de *yvi rupa* (leito terrestre). A superfície se estende do nordeste da Argentina, ao leste do Paraguai e às regiões do sul e sudeste do Brasil.

Em seguida, situa-se a imagem cartográfica da circunscrição da movimentação e localização das aldeias de grupo de língua guarani na região do Cone Sul. Os Mbyá-Guarani se localizam principalmente nos estados da região sul e sudeste do Brasil. A imagem objetiva, nos termos dessa pesquisa, realça a ocupação guarani e, por esta razão, adotei a cartografia humana em detrimento da política.

Mapa 1 – Localização das aldeias de grupo de língua guarani no Cone Sul



Fonte: (TESTA, 2014).

Freitas (2007) alude ao fato de que o contexto ambiental dessa territorialidade é marcado por elementos comuns, como relevo, hidrografia e vegetação relacionados a espaços existentes na memória coletiva dos Mbyá, envolvendo vários pontos de passagens e centenas de aldeias, bem como estruturando uma rede estratégica de troca de fluxos sociais e de recursos naturais.

Ladeira e Matta (2004) asseveram ainda que um conceito fundamental em relação à noção de território contemporâneo para os Mbyá é o que está denominado de *Tekoa*. Estes são espaços e paisagens que possuem características e possibilidades de que suas atividades sociais, políticas e religiosas sejam atualizadas de acordo com seus costumes. Prudente (2007, p. 35) explica que na perspectiva do povo Mbyá:

[...] *tekoá* vai além da ideia de espaço físico, pois se refere a ambientes ideais onde podem viver o *tekó*, ou *rekó*, que significa o modo de ser Mbyá. Os Guarani reconhecem um *tekoá* como sendo uma área de vida de uma comunidade ou um conjunto de famílias extensas que identificam um casal idoso referido geralmente como *karaí* – liderança espiritual. Isso significa que um *tekoá* só existe se há uma comunidade e não, necessariamente, se há apenas um espaço físico apropriado, mas ambos estão intimamente associados para existirem.

A autora chama a atenção ainda para o fato de que, não obstante *tekoá* se encontre traduzido na literatura como aldeia, o termo não comporta o sentido existencial, considerando que a expressão aldeia remete à imposição histórica de reservas fechadas, sugerindo-se, inclusive, evitar o uso da terminologia. Entretanto, a partir das interações que realizei com os Mbyá, observei que esses, em sua ação comunicativa com o *jurua* admitem o uso, notadamente por perceberem que a nomenclatura é funcional e constitui uma marcação delimitatória física que atrai consigo uma série de reconhecimentos e políticas públicas. Condição semelhante se verifica na Argentina, em que ao invés de aldeia se utiliza comunidade, mas a terminologia não comporta o sentido do *tekoá*. Inclusive, na província de Misiones, dentro do marco da Ley Provincial n. VI– 37 (antes Lei n. 2727) e da Ley Nacional n. 23.302/1985, se instrumentalizou um Registro Provincial de Comunidades Indígenas, onde estas, para a obtenção de políticas públicas, devem efetuar inscrição enquanto pessoa jurídica. A condição desse cadastro não guarda qualquer relação com o *tekoá* Mbyá-Guarani. Aldeia ou comunidade é o uso social na relação com o não índio, *tekoá* é o sentido comunitário existencial e esse é o que importa aos Mbyá na percepção de si enquanto parte de um povo.

Em *Tekoá*, se oportuniza o *tekó*, ou seja, a vida ética. Na perspectiva Mbyá-Guarani o *tekoá* denomina um conjunto de condições socioambientais que eles identificam como adequadas ao seu viver, essenciais para constituir e manter as aldeias. *Tekoá* e *Tekó* informam as condições de permanência e as possibilidades de realização do *tekó* Guarani numa determinada aldeia ou região.

Freitas (2004) chama a atenção para o fato de que o espaço territorial Mbyá-Guarani é a composição de diferentes *tekoás* articulados em redes, onde os Mbyá circulam constantemente, de acordo com a organização sociocultural da etnia. Essa mobilidade inclui o trânsito de pessoas e de recursos naturais, contribuindo para a conexão entre fragmentos de ecossistemas distantes e descontínuos.

Borghetti (2014, p. 13) esclarece que o conteúdo ético que fundamenta a concepção de territorialidade Mbyá-Guarani se contrapõe às ideias sobre território determinadas pelas políticas públicas, nas quais as terras indígenas estão associadas a um espaço físico limitado:

A terra, para os Guarani, é mais do que um local para morar. Para eles, a terra é a própria vida, a garantia de que viverão nos moldes dos seus valores tradicionais, como a utilização da língua e a vivência da religião. Segundo os próprios, não pode ser substituída por outra, porque faz parte de sua experiência histórica e o seu “modo de ser” está nela fundado, pois “terra boa”, para os Guarani, é o resultado da socialização dos espaços geográficos que

formam seu território. Nesse sentido, socializar as crianças nesses padrões implica, também de acordo com eles, vivenciar seu território. [...] No caso dos Mbyá-Guarani, em movimento, com o deslocamento de um lugar a outro, desbravam novas terras, “lugares sonhados”, reocupando lugares “lembrados” em busca do lugar ideal; eles estão buscando unir-se em torno de algo (casa, terras, lugares ou comunidades) que, muitas vezes, servem como âncoras simbólicas da comunidade para as pessoas dispersas.

Essa é a espacialidade que Santiago declarou que fora levada pelo *juruá*. Nos termos do próprio cacique, agora em entrevista:

*Juruá* se apropriaram muitas coisas, se apropriaram de tudo mesmo. Não tem mais espaço para gente. Por exemplo, eu caminhando aqui... a gente vive em uma aldeia, mas a gente não tem de verdade como caminhar para nosso lugar, procurar medicina, por exemplo, algumas medicinas, essas coisas... e... essa coisa, até pra gente na reunião com *karaí*, com comunidade, já conversamos bastante sobre isso. (Santiago Franco, *aldeia Yvy Poty*, colaboração realizada em 12/01/2022) (FRANCO, 2022)

Atualmente, os espaços favoráveis a serem *tekoa* são cada vez mais escassos. Os Mbyá, diante da fragmentação desses espaços, aquiescem em serem localizados em áreas geográficas como terras indígenas, objetivando à preservação e ao acesso a ambientes ideais para habitarem, consoante assevera Pissolato (2007). Se não o conseguem, buscam estabelecer-se nas adjacências dos lugares, hoje ocupados pelo *juruá*, mas que permanecem na memória Mbyá e são transmitidos através da história oral desse grupo aos seus descendentes, isto é, por meio de narrativas de uma espacialidade histórica situada no tempo e no espaço Mbyá, ocorridas com parentes próximos, se distinguindo, portanto, dos mitos.

A fragmentação espacial pela ação do *juruá* está sempre presente nas falas, nos atos, no posicionamento político dos Mbyá, motivo de inquietude e de remodelações sociais de um contato não desejado, mas que se tornaram necessárias com vistas à sobrevivência. Uma dessas adequações no que se refere ao exercício do direito à terra pelo povo Mbyá diz respeito à ocupação de espaços marginais, não reivindicados.

É sobre essa singular circunstância social de ocupação paralela às margens da rodovia que trato a seguir, no escopo de captar conteúdos concretamente atualizados nas situações de contato, conforme sugere Oliveira Filho (1988).

## 5.2 Resistência cultural marginal: *Oguatá, Mba'epo Tenonde e Tekoá*

O mapeamento histórico sobre os guaranis dá conta de uma espoliação de seu ambiente, originadas nas situações de contato. Aliás, essa condição de expropriação territorial tem sido uma premissa investigativa que orienta várias pesquisas. Ocorre que os Guaranis da historiografia, frequentemente, são projetados no papel do dócil e obediente discípulo dos missionários jesuítas ou da infortunada vítima dos sanguinários bandeirantes, alojados numa condição infeliz, por assim dizer “entre a cruz e a espada”.

Dá-se que, conforme já expressei em seção própria desta pesquisa, os povos indígenas não foram passivos diante dos processos históricos com os quais entraram em contato. Este seria mais um mito moderno elaborado pelo ocidente não encontrando correspondência com a realidade empírica. O que a etnografia dos processos interétnicos exprimem é uma postura consciente e criativa em face da diligente empresa de supressão das identidades.

Distintamente das passivas vítimas que povoam habitualmente os livros de história, os Guaranis desenvolveram estratégias próprias que visavam não apenas à mera sobrevivência, mas também à permanente recriação de sua identidade e de seu “modo de ser” frente às condições progressivamente adversas (MONTEIRO, 1992).

Tavares (2015) ainda ressalta que nessas relações interétnicas as estratégias de enfrentamento diante das situações não se dão apenas pelas vias diretas como, por exemplo, o combate físico. O próprio silenciamento, o recuo, o convívio, a integração e a negociação com a sociedade regional circundante e o Estado podem se configurar política de existência e autoafirmação, devendo ser observada a partir da cultura e da política de cada povo.

Sobre essas considerações Pereira e Prates (2012) avaliam que os Mbyá-Guarani em distintas e variadas conjunturas precisaram estabelecer táticas de sobrevivências, por exemplo, efetuar alianças locais e circunstanciais. Entretanto, esses artifícios iam sendo alterados em conformidade com o contexto. A esse respeito, o cacique Santiago Franco, em interação comigo no dia 03 de setembro de 2020, se pronunciou sobre a prática do distanciamento com o não indígena realizada pelos Mbyá e as razões de terem havido mudanças nesse sentido. Havia uma cautela dos Mbyá mais antigos quanto ao convívio com os *jurua's*, pois esses viam que o contato poderia trazer prejuízo à cultura Mbyá, desagregando-a:

Há trinta anos atrás não havia muito contato dos Mbyá com os *jurua's*. Os nossos avós, lá atrás, que muitos já se foram né, mas deixaram um legado importante de preservar a nossa cultura Mbyá. Os nossos avós lá atrás tinham essa preocupação né, muito cuidadoso de aproximar com os *jurua's*. De

preservar a nossa cultura, nosso *nhaderecó*, nosso jeito de ser guarani. Para que a gente não perca a partir do momento que a gente tenha contato mais direto. Essa era preocupação dos mais velhos né... Eles entendiam que essa aproximação demais, poderia trazer prejuízo para nossa cultura. Os antigos tinham preocupação em mandar os filhos para escola, exatamente por isso. Essa era a preocupação dos mais velhos, dos mais antigos.

Mas, como lhe falei também, a partir disso aí foi mudando, pois que o avanço das coisas dos *juruás* é muito rápido. Chega rápido perto das aldeias, da nossa cultura. A cultura dos não indígenas é muito rápida. A gente tinha que ter uma preparação para... como que eu vou dizer... para poder se relacionar com esse mundo *juruá* dum jeito para que a nossa cultura não seja prejudicada. Essa era uma preocupação e eu entendo assim... como te falei, a cultura e a religião Guarani é muito forte. E a gente entende que através da nossa religião e cultura, é que a gente preserva a nossa cultura Guarani Mbyá. Ali a gente consegue ter força. A gente sente a força do povo guarani através da religião. (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração em 04/09/2020) (FRANCO, 2020a)

Vê-se na fala de Santiago uma constante preocupação quanto ao modo como deveriam se organizar nos enfrentamentos dessa possibilidade desagregadora advinda das situações de contato com o mundo *juruá* que se afiguravam como irresistíveis. Nesse mesmo sentido se pronunciou o cacique José de Souza<sup>74</sup>, em entrevista realizada em 06 de setembro de 2019, que havia morado quinze anos na aldeia Petim, localizada às margens da Rodovia BR-116 no Rio Grande do Sul.

No passado, não havia muito contato dos Mbyá com o *juruá*. Mbyá nem sabia falar português. Eu falo para meu filho: É bom aprender as coisas do *juruá*, para falar melhor. Vai para escola. Sempre falo para meu filho quando vai na escola aprender falar português para se defender na aldeia indígena, não é para defender direito do branco, mas dos índios. Dentro da escola aprende a questão do *juruá*, no papel. Na aldeia aprende outra coisa, aprende Mbyá. (José de Souza, aldeia *Arasaty*, colaboração realizada em 06/09/2019) (SOUZA, 2019b).

A partir do contato fragmentado, em cada contexto de sua inserção nas estruturas coloniais e modernas os Mbyá buscaram forjar espaços para poder preservar ou mesmo recriar o “modo antigo de viver” o seu *nhanderecó*.

Sobre esses lugares já há algum tempo estudiosos têm apontado para a condição existencial marginal dos Mbyá em espaçamentos não reivindicados, com destaque à ocupação em áreas próximas às rodovias. Essa condição tem sido atrelada ao esbulho dos espaços Mbyá-

---

<sup>74</sup> José de Souza morou quinze anos na beira da estrada. A ocupação entre os Mbyá era nomeada como *Arasaty*, mas na localidade era conhecida como Petim. Por muito tempo Souza foi o cacique na comunidade.

Guarani. Tal constatação é verídica quando correlacionada aos termos históricos do contato, entretanto, o argumento não pode ser tomado como exclusivo, se fazendo necessário captar conteúdos atualizados dessas relações interétnicas a partir da observação de outros aspectos e, principalmente, das considerações efetuadas pelo próprio povo Mbyá-Guarani.

Os Mbyá-Guarani já há alguns anos tem se instalado em espaços periféricos às rodovias. Algumas vezes, em áreas ainda não reivindicadas em sua propriedade; outras, em áreas privadas com a anuência do proprietário; e, o que seria mais peculiar à condição existencial, às margens das estradas, dentro da faixa de domínio das rodovias.

Sobre essa categoria faixa de domínio convém uma breve explicação conceitual, isto porque, conforme se verá adiante em capítulo próprio, será exatamente a ocupação e a proximidade desse perímetro em que se registrará o espaço social das relações interétnicas examinadas.

Conforme explicitado no capítulo segundo, na virada para o mercado interno, no Brasil, se deu a opção pelo modal rodoviário como tipologia de transporte prioritária. Desse modo, foram instituídas normas para projetos das estradas de rodagem, em 1949, através da Portaria n. 19. Essas normas fixaram as principais características técnicas dos projetos das estradas federais e das estradas dos planos regionais, por exemplo, a velocidade diretriz, os raios de curvatura, as curvas de transição, as declividades, etc. Elas se aplicam tanto aos projetos de estradas novas como aos de melhoramentos das estradas existentes.

No instrumento regulatório<sup>75</sup> também foi instituída a faixa de domínio com respectivas especificações e justificativas de caráter eminentemente técnico. Nos termos da Portaria, dentre outras considerações sobre a faixa de domínio se tem que:

Art. 25. Os projetos das estradas devem prever a arborização, tanto quanto possível, da faixa de domínio. Esta arborização, a ser constituída de espécies vegetais adequadas, será projetada de modo que, além de servir de defesa contra as erosões, se enquadre no aspecto paisagístico da região e funcione como sinalização viva.

Art. 26. Nas regiões onde seja frequente o trânsito de boiadas ou tropas e não seja possível desviá-las por caminhos ou estradas secundárias, a faixa de domínio deverá abranger, a mais, quando necessário, um corredor bloqueado de 20 m de largura, para lhes permitir a passagem.

Art. 27. Nos trechos urbanos, sempre que economicamente possível, ou nos que apresentem tendências de tornar-se urbanos em futuro próximo, a faixa de domínio deverá ter largura que permita a construção de duas vias para atender ao tráfego local, uma de cada lado, fisicamente separadas do corpo da estrada.

---

<sup>75</sup> Essa e outras normas sobre a faixa de domínio podem ser acessadas no site oficial do DNIT. (BRASIL, 2021f)

Art. 28. Nos cruzamentos ou entroncamentos com outras estradas devem ser incorporadas à faixa de domínio as áreas para a construção das obras necessárias à eliminação das interferências de tráfego.

Faixa de domínio é definida como sendo “a base física sobre a qual assenta uma rodovia constituída pelas pistas de rolamento, canteiros, obras-de-arte, acostamentos, sinalização e faixa lateral de segurança, até o alinhamento das cercas que separam a estrada dos imóveis ou da faixa do recuo” (BRASIL, 2021g). A área que a comporta<sup>76</sup> pode ser estatal desde sempre ou mesmo adquirida posteriormente, seja por compra e venda, seja por desapropriação, por exemplo.

Em estruturas rodoviárias essa configuração perimetral das rodovias se sobrepõe inclusive na ocupação da área de instalações de estruturas de serviços públicos ou privados. A título exemplificativo, no Brasil, em 1980, foi necessário regulamentar através do Decreto n. 84.398/1980, como se daria a instalação de linhas de transmissão, subtransmissão e distribuição de energia elétrica por concessionários de serviços públicos de energia elétrica nesse perímetro, carecendo de autorização de órgão público federal, estadual ou municipal ou entidade competente, sob cuja jurisdição estiver a via a ser ocupada ou atravessada. Semelhante autorização precisa ser obtida quando da instalação dos cabos de fibra ótica e outros serviços.

Nesse mesmo sentido, distâncias e acessos a estações de serviços que são próximos às estradas obedecem à configuração dessa margem, tomando assim critérios técnicos. Na Argentina, por exemplo, a Lei n. 6.312/1960, regulamentada pela Resolução n. 70/1966, trata dessas questões na configuração dos empreendimentos no país:

Artículo 1º Todas las carreteras de la red troncal de la provincia, que se proyecten, deberán incluir provisiones para la seguridad y rapidez del tránsito que las utilice, sea cualquiera el volumen que pudieran adquirir en el futuro.  
Artículo 2º Con el objeto de satisfacer el propósito expresado en el artículo 1º, las trazas de caminos troncales que proyecte la Dirección de Vialidad no cruzarán centros poblados e incluirán las siguientes provisiones:  
a) Cuando la carretera cruce próxima a una población, la zona-camino será ensanchada en sus dos lados, en la longitud determinada por la proyección ortogonal de la parte edificada. El ancho de ambas superficies adicionales variará según la proximidad de la población al camino, según la importancia de la población y, en general, según la mayor o menor probabilidad de edificación de las tierras linderas a la traza.

---

<sup>76</sup> Ainda nesse escopo se tem a chamada área non aedificandi. Trata-se de uma área contígua à faixa de domínio na qual, ao longo de correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências legais. É o descrito na Lei do Parcelamento do Solo Urbano (Lei n. 6.766/79).

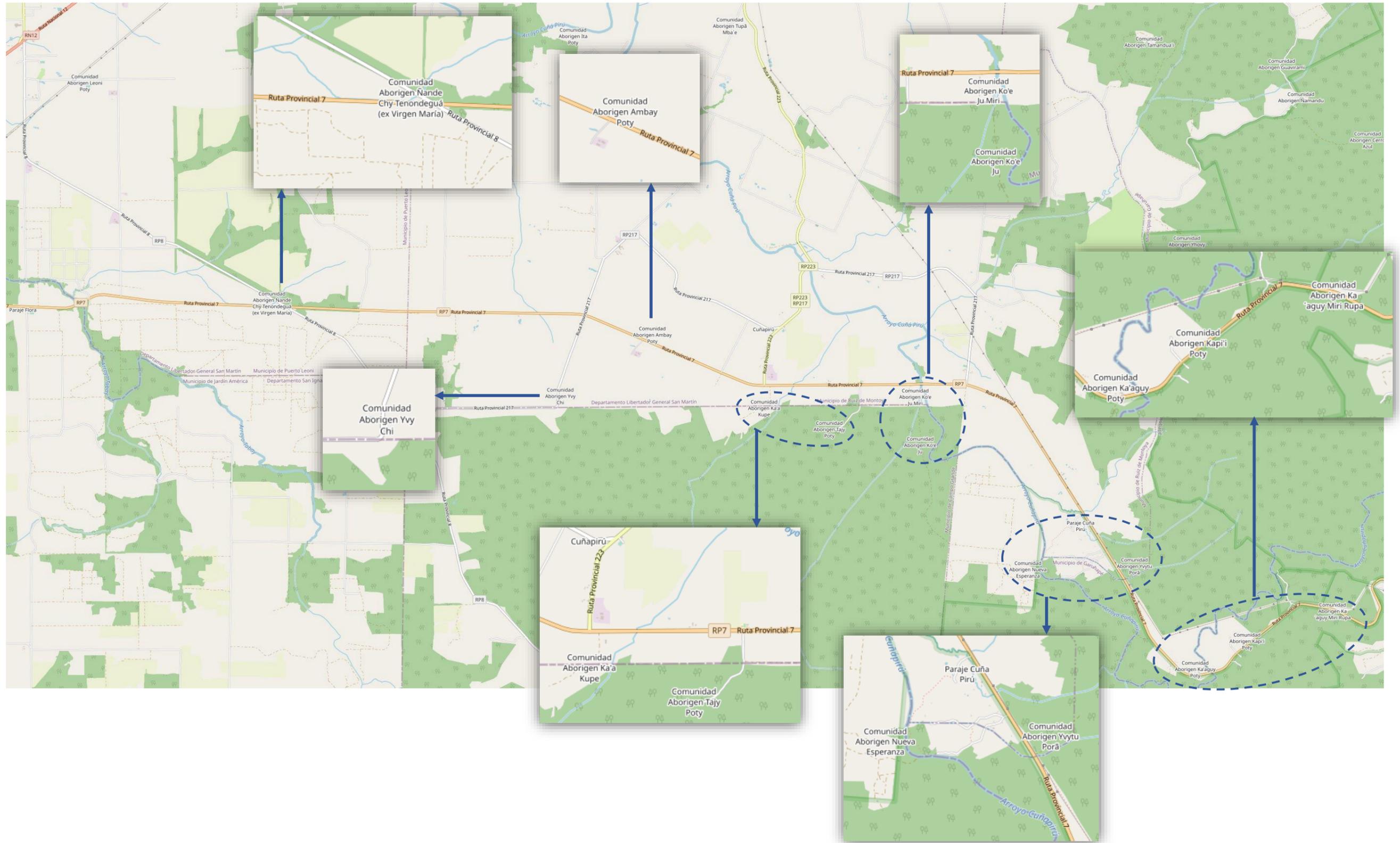
[...] El trazado del pueblo o subdivisión, deberá incluir una calle contigua a la carretera, de 20 metros de ancho como mínimo, descargándose de título las fracciones correspondientes a los lotes de frente inferior de 500 metros.

Artículo 4º Dentro de la zona de 20 metros de ancho a partir del límite de los caminos de la red troncal provincial y nacional, cualquiera sea el ancho actual de los mismos, no podrán elevarse construcciones de carácter definitivo o que fuere costoso remover.

Esses alargamentos de domínio da rodovia, estabelecidos desde o seu eixo e de extensão variável de acordo com a topografia e a composição populacional das adjacências da rodovia, são áreas que comportam geometricamente um espaço de atenção à erosão do leito da estrada, à estabilidade do terreno modificado, aos pontos de fuga, às ampliações e às soluções futuras de gargalos de tráfego, por exemplo, mediante criação da terceira faixa. Essa disposição é comum aos projetos de infraestrutura de transportes, a despeito do país que o promove.

Com essa explicitação conceitual sobre a faixa de domínio volto à questão da proximidade dos Mbyá-Guarani às rodovias. Essa vizinhança é observada mesmo em situação de assentamento fundiário definido, por exemplo, nas demarcações de terras no Brasil ou, ainda, nas adjudicações de terras na Argentina. Essas comunidades Mbyá-Guarani, usualmente, ficam localizadas em territórios não muito distantes das rodovias ou ainda se deslocam, sazonalmente, para se estabelecerem próximos dessas. Exemplificando a constatação dessa condição, apresento em seguida duas imagens. A primeira se refere a um segmento rodoviário na província de Misiones, local de maior incidência demográfica dos Mbyá-Guarani na Argentina, em que fica caracterizada a existência de várias comunidades Mbyá-Guarani próximas e ao longo da RP-7 e RP-217. A outra, se trata do mapa regional da superfície do trecho onde fica localizada a Rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, onde é possível visualizar semelhante condição da localização das aldeias, próximas às rodovias.

Mapa 2 – Aldeias Mbyá-Guarani próximas à rodovia – RP-7 (Misiones/Argentina)



Fonte: (OPEN STREET MAP, 2021)



histórica geradora de novos contextos sociais. Trata-se de uma ocupação estratégica que envolve transformações na operacionalização de pelo menos três bases existenciais: a continuidade da mobilidade, perpetuadora das dinâmicas sociais; as dinâmicas econômicas de subsistência; e, ainda que mitigada os espaços de sobrevivências, a prática de tradições que são próprias do povo Mbyá-Guarani.

### 5.2.1 Reinventando as condições de mobilidade: Oguatá

A mobilidade Mbyá-Guarani talvez seja um dos temas que mais desperta o interesse dos estudiosos dos grupos Guarani com foco nos deslocamentos territoriais históricos e contemporâneos. Boa parte das investigações a respeito são conduzidas pela amarrilha da religiosidade. A maioria dos autores vincula a importância do plano religioso na vida dos Guarani e a procura da terra sem mal que se constituiria o motor dos deslocamentos. Por outro lado, há estudiosos que apontam um desequilíbrio em relação às pesquisas no plano sociológico. Viveiros de Castro (1987) e Sáez (2004) indicam já há algum tempo esse descompasso nos estudos.

Essa percepção quanto ao desalinhamento dos focos investigativos das pesquisas me fez lembrar de uma declaração do cacique Santiago Franco em uma de nossas interações, ocasião em que se pronunciava em aspectos da sua religiosidade e da incompreensão dos não indígenas: “*Juruá* divide o mundo em caixinhas. O que é uma terra sem mal, buscar a terra sem mal? *Juruá* não consegue entender isso direito. Isso tá dentro da nossa fé, da nossa religião, dos nossos mais velhos... vamos dizer daqueles que tem o contato com o *Nhanderu*” (Santiago Franco, Aldeia *IVy Poty*, colaboração em 08/12/2020) (FRANCO, 2020b).

Essa separação do campo sociológico e do campo religioso é um apreço metodológico do *juruá* em segmentar a vida em áreas de estudos. Para os Mbyá essa separação é inexistente: “através da nossa religião é que a gente preserva a nossa cultura Guarani Mbyá. Ali a gente consegue ter força. A gente sente a força do povo Guarani através da religião” (Santiago Franco, Aldeia *IVy Poty*, colaboração em 08/12/2020) (FRANCO, 2020b).

Quezada (2007) faz um apanhado das interpretações e referências teóricas sobre a mobilidade Mbyá, desde a dispersão dos Tupi-Guarani até as rotas migratórias como produto do violento contato com os europeus nos séculos passados. Em suas instigações atravessa a trilha teórica do profetismo-migratório Tupi-Guarani, essência do ser social Guarani; se desloca pelo sentido ecológico-econômico de *yvy marane ’y*, ao explicar que o verdadeiro significado é solo virgem e que sua busca pelos Mbyá tem a ver com achar locais propícios onde se possa

viver seu verdadeiro modo de ser; alude à descrição dos aspectos éticos contidos no sistema simbólico-cultural dos Mbyá, em que a mobilidade teria como principal motivo a busca de lugares concretos para poder viver de acordo com sua cultura; e, por fim, situa a mobilidade entendida como circularidade dentro do território, não se confundindo com migração.

A atenção à mobilidade Mbyá nessa seção não se volta à avaliação dessas variadas interpretações, embora se reconheça que todas têm sua contribuição e são observadas desde um contexto histórico e social conduzindo à percepção de que as razões da mobilidade são multifatoriais, mas guardam em comum um aspecto: o *teko*, nos termos condensados por Meliá, exposto por Quezada (2007, p. 16):

Meliá introduz uma outra categoria, a de *teko*, registrada e traduzida por Montoya como “modo de ser, modo de estar, sistema, lei, cultura, norma, comportamento, condição, costume...”, que ligada a *yvy marane'ỹ*, proporcionam a definição conceitual de um espaço-aldeia, *tekohá*, como lugar onde se podem reproduzir as relações econômicas e sociais de reciprocidade, a organização política e religiosa da vida guarani. [...] Tanto o tratamento metodológico quanto o aporte de dados e categorias revisadas e proporcionadas por Meliá, marcaram uma virada nas pesquisas sobre os Guarani, colocando a terra sem mal num plano concreto de busca por espaços de mata preservada adequados para reproduzir o *teko*, “modo de ser guarani”.

Em termos contemporâneos o que se tem é que as aldeias Mbyá-Guarani se encontram separadas, muitas vezes por grandes distâncias geográficas, inclusive, em termos não indígenas, em Estados nacionais distintos. Essa característica faz com que os *tekoa* Mbyá conformem um território descontínuo, mas muito bem delimitado e bem configurado, condição que esculpe a base da lógica da mobilidade social.

A mobilidade Mbyá ativa o deslocamento de pessoas, o intercâmbio de produtos (principalmente sementes), a reciprocidade, a atualização de informações, o reforço dos laços parentais, as escolhas matrimoniais, a busca de melhores condições de vida em relação aos preceitos culturais, entre outros aspectos no sentido sociológico e cosmológico. O sentido de mobilidade Mbyá é essencialmente distinto do conceito de migração humana propriamente dita e, em geral, entendida pelo Estado como decorrente de fatores econômicos e pela busca de trabalho. Nessa acepção, os indivíduos passaram a figurar como atores racionais que migram com base em cálculos claros de custo-benefício, esperando um retorno positivo, geralmente monetário. Tal concepção não se encaixa no contexto dos povos indígenas, pois a motivação é cosmologicamente distinta: o Mbyá não migra, mas se desloca em uma rede de interações que mantém uma unidade social, política e religiosa.

Esses deslocamentos ocorrem por vias, mas não mais as vias tradicionais, outrora existentes. Caminhos que significavam não apenas a possibilidade de deslocamento de um ponto a outro e sim compunham uma memória coletiva dos Mbyá que envolve vários pontos de passagens, uma jornada, uma marcação de espaços ancestrais. Estes caminhos foram sendo suprimidos através de um esbulho histórico, foram delimitados através de vedações físicas, como por exemplo as cercas, e por gradeamentos psicológicos quando da acusação de invasores de propriedades.

De que forma os Mbyá-Guarani manteriam sua caminhada profética, sua busca por locais propícios onde se possa viver seu verdadeiro modo de ser? De que forma avivariam seu sistema simbólico-cultural, de que forma manteriam a circulação interaldeias? Através de estradas, rodovias, eixos de transportes configurados pelos *jurua's*. Santiago Franco (2022), em entrevista de 12 de janeiro de 2022, esclarece visceralmente essa condição:

Por que que a gente vive na beira da estrada, por exemplo, hoje em dia? Porque não tem como... por exemplo: aqui tem uma aldeia, tem outra aldeia perto e o único caminho que nós temos que usar é caminho do *jurua*. Não podemos mais usar nosso caminho. Por exemplo, aqui pertinho cruzando aqui, dez, quinze minutos tá lá, a pé. Mas hoje em dia temos que usar esse caminho que passa o *jurua*. Então faz volta lá, leva uma hora e meia, três horas para chegar lá. Podia ser aqui, logo. Todo lugar é assim. Isso traz muito problema para gente. A gente quer usar nosso jeito de caminhar mas não tem como. Aqui, se passar no limite, a outra terra, lugar... já é outra propriedade. O *jurua* não deixa passar, não deixa caminhar lá. Quando ver a gente está passando lá, aí diz: é invasão, vai roubar alguma coisa! E... ameaça a pessoa para não pisar mais lá. A gente não consegue, vamos dizer assim... não consegue recuperar nosso caminho. (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração realizada em 12/01/2022)

Em termos contemporâneos, estar perto das estradas, das rodovias *jurua's*, é a alternativa Mbyá-Guarani para o seu deslocamento, para o intercâmbio de produtos, para o exercício da reciprocidade, para a tonificação dos laços parentais, para o reforço da endogamia ampliando as opções de escolhas matrimoniais no seio do próprio povo, ou seja, à margem da estrada é onde suas vidas são permitidas. O sistema de parentesco e as relações políticas não podem ser pensados fora do sistema de mobilidade.

Os Mbyá entenderam que a estrada não é uma opção, é uma condição instrumental, em termos contemporâneos ao *oguatá*, ou seja, à mobilidade indígena em seu território, “o caminhar” no mundo. Uma outra variante estratégica também precisa ser considerada quanto à condição do estabelecimento dos Mbyá próximo a rodovias, a saber, a dinâmica da subsistência, a qual abordo em seguida.

### 5.2.2 Reinventando dinâmicas de subsistência: a monetização do ato criativo *Mba'eapo*

#### *Tenonde*

A atividade econômica dos Mbyá-Guarani, aqui compreendida como processo de obtenção de produtos, bens ou serviços destinados a cobrir as necessidades e os desejos em uma sociedade, originalmente, se constituía em plantações e práticas extrativistas, ambas de subsistência. O esbulho histórico de sua espacialidade abalou a sua configuração socioterritorial, resultando, dentre outros efeitos, no mingramento de suas áreas e, por consequência, na insuficiência de recursos naturais para o suprimento completo das necessidades físicas.

Isso causou um desequilíbrio na economia de subsistência das famílias Mbyá e exigiu inovações diante da realidade que lhe afigurava. Uma dessas inovações é a prática comercial do *mba'eapo tenonde*, arte ancestral ou originária. Através da troca<sup>77</sup> ou da venda do artesanato, os Mbyá intentam atender parte das necessidades básicas e manter as práticas fundamentais para a reprodução sociocultural enquanto povo. Uma das funcionalidades do ganho decorrente da venda do artesanato se volta à visitação entre parentes, atividade que, conforme exposto na seção anterior, se constitui uma importante prática social que faz do conjunto multicomunitário uma rede de relações em movimento constante.

Cacique Artur Souza<sup>78</sup> da aldeia Tekoa Mirim dá os indicativos dessa modificação econômica, situando-a desde uma condição profética:

No começo de tudo a gente fazia arte para nós, para nosso uso. O *ajaka* (cesto) tem desenho de coisa que a gente vê na natureza: peixe, pele de cobra... tudo coisa do nosso mundo. Os bichinhos são animais da mata. Foi sumindo. Todo guarani sabe fazer a arte, a gente aprende desde pequeno. *Nhanderu* já sabia que as matas iriam acabar e que o povo guarani iria precisar sobreviver do *ajaka*. *Nhanderu* já tinha avisado que o *juruá* iria ser encantado, iria gostar da beleza do trabalho do guarani. No começo a gente só trocava, depois foi que começou a vender. (Artur Souza, aldeia *Tekoa mirim*, colaboração realizada em 05/09/2019) (SOUZA, 2019a)

<sup>77</sup> Pereira e Prates (2012) apresentam narrativas de moradores que tinham propriedades nas décadas de 1970 e 1980 próximos à Rodovia BR-116, no Rio Grande do Sul. Esses moradores contam que haviam Guaranis nas proximidades e que trabalhavam nas plantações de seus vizinhos vivendo em espaço bastante restrito, sem poder cultivar milho, mandioca e demais alimentos para consumo próprio. Um dos moradores se recorda de brincar com as crianças Guarani e de tentar aprender o trançado dos balaios que eram confeccionados e trocados por alimentos. Algumas vezes vendiam aos não indígenas do entorno.

<sup>78</sup> Artur Souza é uma liderança Mbyá-Guarani, cacique da aldeia *Ivy Poty*. Semelhantemente a Santiago e Maurício foi um colaborador ativo na pesquisa e um dos idealizadores da mudança do campo. Foi ele quem me chamou a atenção para a fertilidade comparativa da situação social no Estado argentino, considerando a presença Mbyá-Guarani também próxima à rodovia.

As explicações de Artur trazem mostras de uma arte que materializa um universo de relacionamento cosmológico que se justapõem: o da existência e o da transcendência. Os “bichinhos” a que se refere Artur são pequenas esculturas de animais em madeira esculpida, entalhada e decorada com marcas de queimadura resultante da aplicação controlada de objeto aquecido. Otero (2008) explica que essas esculturas retratam animais que compõem diretamente um horizonte ecológico-cultural de florestas tropicais e subtropicais (mamíferos, répteis, peixes, aves etc.), tradicionalmente ocupado e vivenciado pelos Proto-Guarani, difundindo imagens de uma ecologia simbólica. Essas esculturas representavam antigamente não só uma idealização material de uma caça pretendida, mas sobretudo a invocação de determinadas características, atributos e estados de espírito destes animais.

Okulovich e outros (2013) estudaram o fenômeno universal das artes visuais em um contexto etnológico, observando a atividade da população Mbyá-Guarani na Argentina. A partir dos interlocutores da pesquisa, artesãos indígenas Mbyá, os autores buscaram alcançar a natureza, o significado e a função da arte Mbyá com enfoque antropológico ameríndio. Dentre outros aspectos, os resultados apontaram para o fato de que a arte Mbyá tonifica a identidade, fortalece a comunidade e se consolida como meio de sobrevivência.

Silva, Tempass e Comandulli (2010) também analisando a arte dos povos indígenas lecionam que essas são espelhamentos estéticos de concepção existencial e de caracterizações social e material. Os membros de uma sociedade se reconhecem ao olhar seus grafismos e objetos. Nesse sentido, a arte indígena pode ser vista como um sistema de signos compartilhados pelo grupo que possibilita a comunicação. O cacique Artur deixa evidente essa compreensão: “tudo coisa do nosso mundo”, “todo guarani sabe fazer a arte, a gente aprende desde pequeno”. Essas manifestações visuais seriam, portanto, a expressão estética de identidade étnica e cultural.

Silva, Tempass e Comandulli (2010) analisaram ainda a cultura material e as manifestações estéticas como meio de informação sobre a sociedade que as produziram. Em seus estudos afirmam que, apesar do contato com a população não indígena, os Guarani mantêm uma unidade cultural que é muito bem expressa na sua etnoarte.

Vidal (1992) lembra que o contato interétnico intenso pode resultar em estímulo ao desenvolvimento de manifestações gráficas por parte de sociedades indígenas, uma vez que esses povos necessitam mais do que nunca da afirmação de sua identidade cultural.

Sobre essa manifestação artística Mbyá-Guarani não são poucos os autores que se dedicam ao tema, desde considerações quanto à tecnologia e à estética até ponderações

simbólicas quanto às motivações históricas, aos elementos geográficos, ecológicos e territorial, ao sentido espiritual e às implicações na vida social, com realce à divisão do trabalho e às repercussões envoltas ao gênero (ASSIS, 2006; SILVA, 2013; OKULOVICH; et. al., 2013; SILVA, 2020).

Em face dessas considerações, observo um horizonte ético em que, através da arte, há um esforço por conservar a identidade Mbyá-Guarani e recompor suas condições de vida a partir dos padrões tradicionais, protegendo sua herança cultural e espiritual.

Essa ponderação quanto à recomposição das condições de vida é o liame que me faz voltar ao ponto do objetivo dessa seção, que se refere à necessidade de compreender a proximidade dos Mbyá com as rodovias.

Se, em um primeiro momento, reputei que boa parte dos Mbyá se fixa próximo a rodovias em decorrência da necessidade da manutenção do *oguatá*, ou seja, da mobilidade indígena em seu território, agora me volto a um outro aspecto que consorcia os Mbyá às rodovias: as dinâmicas de subsistências. Os Mbyá-Guarani imprimiram uma nova estratégia de sobrevivência em um contexto de alteridade, mediante sua capacidade de transformação e adaptação, sem renunciar ao seu sistema ontológico e cognitivo, pelo contrário, se utilizando dele como inspiração e desenvolvendo uma economia atual que os leva a criar tecnologias de encantamento vinculadas à arte em um mercado de intercâmbio provedor de vínculos e fonte de sobrevivência. Hoje, a principal atividade desempenhada pelos Mbyá para gerar renda é o artesanato, sendo este o meio mais eficiente pelo qual se auferem recursos diários.

Entretanto, há também outros meios subsidiários de sustento. Prudente (2007), Bonamigo (2008) e Pissolato (2016) analisaram no Brasil os modos econômicos segundo os quais os Mbyá vão se associando, bem com suas relações com as sociedades não indígenas. Nesse sentido observaram e mapearam os meios utilizados pelos Mbyá-Guarani para o sustento econômico das famílias: a roça tradicional; a atuação enquanto agentes de saúde e professores em escolas bilíngues; as doações de alimentos (cesta básica) feitas por organizações governamentais ou não; os benefícios sociais disponibilizados pelo Estado para as famílias carentes (bolsa-família); a aposentadoria dos mais velhos; a prática de prestação de serviço (peonato) nas lavouras existentes no entorno de algumas aldeias indígenas; e o recurso proveniente da prática de “esperar troquinho”, que tende a ser associado à prática de mendicância, o que não leva em conta aspectos culturais e rituais dessa prática realizada nas ruas centrais de grandes municípios e cidades por mulheres acompanhadas de suas crianças pequenas, as quais residem em aldeias indígenas localizadas próximas aos centros urbanos.

A população Mbyá na Argentina também estabelece engenhos alternativos para sobrevivência. Cantore e Boffelli (2017, p. 53-70) analisam algumas práticas:

Ciertas producciones y prácticas culturales se han constituido en bienes valorados por el mercado turístico y han devenido en una nueva fuente de ingresos para muchas familias. Las comunidades ofrecen al turista un recorrido por lo exótico: un paseo a través de senderos de selva y de las comunidades, la presentación de coros de niños/as y jóvenes y la producción y venta de artesanías... Son numerosas las comunidades Mbyá en Misiones que hoy cuentan con uno o más coros conformados por niños/as y jóvenes. Estos pueden encontrarse también en aldeas de Brasil y en Paraguay. En la zona de Puerto Iguazú se presentan, principalmente, en contextos turísticos – al interior de sus comunidades, en hoteles o en atractivos ubicados en la ciudad y sus alrededores – y en jornadas promovidas por el estado provincial. En ocasiones, realizan sus presentaciones en fiestas regionales, actos escolares o incluso en escenarios compartidos con otros grupos musicales.

Semelhante ao que ocorre no Brasil, também há o trabalho em colheitas ou limpeza de chácaras, bem como vão se associando a programas governamentais de assistência, por exemplo, o programa de segurança alimentar implementado pelo governo argentino. Os espaços de venda dos produtos são diversos no país: pontos turísticos, lojas, rodovias.

Duas situações podem ser observadas a partir dessas dinâmicas de sobrevivência: a captura de recursos que em sua maioria alberga a interação com agentes e agências do mundo *jurua* e, decorrente dessas, os deslocamentos contínuos às cidades ou a locais em que podem ser estabelecidas essas relações. Em ambas as situações, verifica-se o emprego dos eixos de transporte.

Essa compreensão pode ser corroborada por Pissolato (2016) no momento em que chama atenção para o fato de que o aceder às cidades se tornou um elemento decisivo na escolha, por muitos coletivos Mbyá, do local onde morar. Refere-se à “capacidade de ir até lá e voltar, trazendo o que seja possível dessa investida”, conforme Pissolato (2016, p. 106-107):

Ainda que viver próximo do “mato”, e de um “bom mato” ou “bela mata” (*ka'aguy porã*) tenha um valor crucial para muitas pessoas Mbyá, que comentam com entusiasmo esse aspecto dos lugares onde vivem ou viveram, o acesso às cidades tornou-se um fator decisivo na escolha, por muitos, do local onde morar. [...]

De um lado, a obtenção dos recursos básicos para a subsistência depende em grande parte da relação direta com as cidades, onde se compra boa parte dos alimentos hoje consumidos pelos Mbyá, além de inúmeros outros itens, como produtos de limpeza, roupas, eletrodomésticos e celulares, e também onde se vende esporadicamente produtos de coleta, mas principalmente o artesanato feito nas aldeias, prática hoje amplamente difundida entre homens e mulheres Mbyá. A cidade é propriamente o lugar onde se “pega” dinheiro (*jopy perata*),

se não pela venda do artesanato, nos bancos, em dias de pagamento de aposentadorias ou benefícios de programas sociais como o Bolsa Família, programa do governo federal brasileiro para transferência de renda. Ou, ainda, onde “passeia-se”, e pode-se “achar” brancos que “ajudam”.

Semelhantemente o compreende Quezada (2007, p. 121) tratando sobre a organização sociopolítica e processo de ocupação dos Mbyá em Santa Catarina no Brasil:

Atualmente, a escolha de lugares para morar também depende da proximidade e acesso aos benefícios da sociedade envolvente. São ponderados aspectos como as vias de acesso às áreas, a possibilidade do atendimento periódicos das instituições (principalmente da FUNASA e a FUNAI), as facilidades de sair da aldeia com o objetivo de ir para as cidades e vender artesanato, a recepção de doações e cestas básicas de forma fácil.

Morar próximo a eixos de transporte se torna condição para o desempenho dessas dinâmicas de sobrevivência. Na comercialização do *mba'epo tenonde* (arte ancestral) um aspecto relevante ainda precisa ser considerado, a saber, a preferência pela venda às margens da rodovia e em ruas ao ar livre. Bonamigo (2008, p. 160) dá indicativos dessa circunstância:

As alternativas da venda de artesanato aos lojistas ou aos turistas lembram os comentários de Lanna (2001) a respeito de Dumont (2000), dos quais depreende-se que mercadoria e dádiva convivem hierarquicamente. Isto pode ser observado na desigualdade que a dádiva promove no comércio do artesanato Mbyá-Guarani com os lojistas da cidade, pois os donos da loja pagam o que querem aos Mbyá-Guarani, mas o que eles querem é considerado “baratinho” pelos artesãos indígenas.

Os lojistas têm, nesse momento, superioridade hierárquica, que engloba os membros da comunidade da ilha da Cotinga. No entanto, a partir do momento em que os Mbyá vendem diretamente para os turistas e estabelecem seu preço, passam a ter certa superioridade hierárquica por englobarem alguns aspectos da sociedade capitalista a que os lojistas representam, pois fazem um preço mais próximo do que querem. Em outras palavras, no âmbito do trabalho artesanal, os Mbyá-Guarani, ou incorporam sua mercadoria ao sistema capitalista e não preservam sua autonomia, ou vendem diretamente aos turistas, ou de porta em porta, e preservam maior grau de autonomia.

A essa condição da desvalorização por ocasião da venda do *Mba'epo Tenonde* me acudiu uma curiosidade: como os Mbyá precificavam as peças vendidas, isto é, qual o valor entendia corresponder ao que estava sendo ofertado para venda. Essa resposta veio a mim através do cacique Artur:

A gente faz assim. Quanto que fazendeiro paga por um dia de trabalho? Paga

tanto... a gente passa o dia trabalhando. Então... quando a gente vai fazer a peça ver quantos dias usado para fazer o artesanato e pensa que o preço da peça devia ser o mesmo. Mas *jurua* não paga... sempre paga pouquinho. Tem peça que leva dois, três dias. Tem muita coisa que faz antes da peça ficar pronta. Buscar material, ver se material está bom para fazer... muita coisa. Sempre *jurua* põe preço pouquinho, não paga igual a dia de trabalho. (Artur Souza, aldeia *Tekoa Mirim*, colaboração em 12/01/2022) (SOUZA, 2022a).

Os artesanatos são vendidos a turistas que transitam pela estrada que corta a área de suas estâncias ou ocupações nos pontos de venda que são montados por algumas famílias em várias alturas das estradas. Em seguida, exibe-se imagem demonstrativa de venda do *mba'epo tenonde* à margem de eixo de transporte rodoviário.

Fotografia 8 – Venda de artesanato Mbyá-Guarani à margem da rodovia



Fonte: (BRASIL, 2010a).

Nessas circunstâncias, os Mbyá efetuam vendas diretas e têm a possibilidade de preservar maior autonomia quanto ao valor. A intensificação das instalações de vendas ao longo da rodovia corresponde ao período de movimentações turísticas. Sobre essa negociação periférica, o cacique Maurício Gonçalves (2020), da aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, se pronunciou: “a beira da estrada é ponto de comercialização, é modo de sobreviver. A venda do artesanato é uma importante maneira que a gente tinha de ter um recurso a mais para poder sobreviver, se alimentar, comprar as coisinhas” (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020).

O que está na retaguarda dessa negociação marginal é uma capacidade de adaptação a contextos distintos, verificada nas feições variáveis que assumem como estratégia de sobrevivência, inclusive, em contextos de sociedades envolventes diversas, como é o caso do Brasil e da Argentina.

### 5.2.3 Reinventando espaços de sobrevivência: Tekoá

Até aqui foram considerados dois aspectos explicativos da relação de proximidade dos Mbyá com as rodovias. Realçarei agora uma perspectiva que se encontra irmanada com as anteriores e que, usualmente, é tomada apenas pelo prisma da vulnerabilidade social. Refiro-me aos acampamentos em beira de estrada nos quais se encontram algumas famílias Mbyá.

Em documentos elaborados por agências estatais, a categoria acampamento é amplamente utilizada quando se trata de ocupação em beira de estrada, entretanto, para além do binômio ação e espaço, o contexto da ocupação requer ser ponderado e exige que a categoria seja considerada acima do aspecto conceitual. O binômio comporta variáveis de uma situação social que só pode ser compreendida a partir de outros elementos.

Coletivos Mbyá-Guarani em beiras de estrada ou muito próximos a essas, na condição de acampamento, já têm sido observados há algum tempo. Em várias produções acadêmicas, essa condição de ocupação é mencionada de forma transversal em eixos temáticos de estudo.

Zanin (2006) e Prudente (2007), por exemplo, se dedicaram às análises das tipologias habitacionais dos Mbyá, com suas funcionalidades e modelagens de construção. As estruturas nos acampamentos também foram examinadas, mas seus trabalhos tiveram um olhar mais voltado à arquitetura e à contemporanização das elaborações, por exemplo, o uso de lonas e de materiais que serviam como substitutos de elementos cosmológicos das construções Mbyá.

Garlet (1997) analisando a mobilidade Mbyá observa que os acampamentos resultaram do esbulho territorial ocorrido nos primeiros séculos de colonização europeia. Essa objetiva consideração de Garlet quanto aos acampamentos abriu minha jornada para a amplificação quanto a alguns aspectos que poderiam ser considerados no conteúdo explicativo da existência e das funções desses acampamentos à margem de rodovias. Busquei em alguns estudos sobre os Mbyá-Guarani a abordagem sobre acampamentos, ainda que o fizessem tangencialmente. Também empreendi a escuta aos Mbyá ocupantes desses espaços. A ideia seria capturar explicações outras quanto ao fenômeno dessas ocupações. Foi necessária uma certa elasticidade para captar sentidos pouco realçados e, quando o são, tal ocorre de forma oblíqua, como apêndice de uma investigação. Didaticamente, sintetizo-os sob três considerações que podem se justapor em sua operacionalidade. Esses acampamentos teriam função renitente, função de memória e função de rede de interação.

A primeira delas, a função renitente, é facilmente percebida quando se considera a obviedade da expropriação territorial tão bem apontada em várias obras que abordam a temática da mobilidade e da territorialidade Mbyá-Guarani, tanto no Brasil, quanto na Argentina

(FARIAS; HENNIGEN, 2019; OTERO; BORGHETTI, 2011; CRIVOS; et. al., 2007; COSSIO, 2015; BRIGHENTI, 2004; TOMMASINO, 2001).

Essas ocupações derivam da impossibilidade de acesso aos territórios tradicionais. A precariedade e a falta de espaço levam a que os Mbyá ocupem áreas de domínio público, principalmente à margem de rodovias, circunstâncias nas quais a reivindicação da área é demorada. Considerando o tamanho da malha rodoviária do país e a capacidade operativa de seus agentes, pequenas ocupações espaçadas e sazonais podem passar despercebidas e ainda serem ignoradas pelos órgãos responsáveis pela fiscalização da ocupação da faixa de domínio.

Visitei duas dessas ocupações em que, não obstante sejam categorizadas como acampamentos, são localmente cognominadas como aldeias. À margem da Rodovia BR-290, no estado do Rio Grande do Sul, existe um local ocupado por grupos familiares Mbyá-Guarani há muitos anos. A população da ocupação na aldeia varia em decorrência do período do ano e das recorrentes mobilidades. Observei a presença de quatro edificações. Na ocasião de minha visita, em 05 de setembro de 2019, se encontrava ali vivendo o cacique Estevan Garai e sua família. Estevan me explicou que mesmo naquele pequeno espaço ele se empenha em viver o modo de vida Guarani. Me mostrou o local do fogo e me levou para ver a pequena plantação de milho, mandioca e batata doce às margens da rodovia. Foi com alegria que encheu suas mãos de *avaxi* colhido recentemente e me disse: “olha, esse é o milho guarani, antes que vocês estivessem aqui ele já existia” (Estevan Garai, Margens da BR-116, colaboração em 05/09/2019) (GARAI, 2019). Estevan intentava me dizer com a demonstração daqueles elementos simbólicos duas coisas: a sua condição de expropriado e de que, apesar disso, a situação precária de sua estância não o desguarnecia de sua identidade, pois mesmo espremido entre o asfalto e as cercas das fazendas, ele é um Mbyá-Guarani. A seguir, exibo a imagem da condição do acampamento e dos elementos simbólicos que me foram apresentados.

Fotografia 9 – Acampamento BR-290 e símbolos da cosmologia Mbyá (1)



Fonte: acervo pessoal.

Fotografia 10 – Acampamento BR-290 e símbolos da cosmologia Mbyá (2)



Fonte: acervo pessoal.

Fotografia 11 – Acampamento BR-290 e símbolos da cosmologia Mbyá (3)



Fonte: acervo pessoal.

Acampamentos também podem se formar em propriedades particulares cedidas ou não. Na circunstância de ocupação não cedida, se tem que a área não é reivindicada, em função da impossibilidade de exploração do local pelo proprietário. Para entender essa condição, visitei um outro acampamento em área tida por propriedade de particular, a aldeia Passo Grande. Essa ação só foi possível com o auxílio e intermediação de Laone (o *juruá pocu*), posto que a localização do acampamento não é aparente. Em um ponto da Rodovia BR-116, no dia 03 de abril de 2019, paramos o veículo no acostamento da via, em área próxima a um arroio. Caminhamos cerca de cinquenta metros em área de mata, margeando o arroio até chegar a uma pequena construção feita de madeira e coberta por lona, onde se encontrava uma família Mbyá. Paulo Tormenta era o responsável pelo núcleo. De modo amistoso cumprimentou a Laone que, por sua vez, me apresentou a Paulo, que se mostrou solícito em me ajudar quanto à compreensão daquela ocupação:

Faz tempo que a gente está aqui. Tem *juruaá* que diz que é dono. Mas sempre tem um de nós aqui. Sempre indígena volta. Eu vou para Argentina e para o Paraguai e também até para outra aldeia aqui perto. Mas volto e fico aqui. Outra família pode ficar aqui também. Sabe que tem esse lugar. Como fica na beira do arroio, quando chove inunda tudo aqui. O *juruaá* que diz que é dono não diz nada. Não dá para ele usar aqui, a água sobe quando chove. (Paulo Tormenta, acampamento, colaboração realizada em 03/04/2019) (TORMENTA, 2019)

A obstinada permanência nesses acampamentos constitui uma resistência à tentativa de invisibilizar o esbulho territorial ao povo Mbyá-Guarani, ao passo que também são espaços de sobrevivência. Em ambas situações observadas, todos os dias, uma parte da economia do estado do Rio Grande do Sul passa em alta velocidade por esses acampamentos que reúnem, além da marcação da existência enquanto povo espoliado, outro aspecto: a luta silenciosa pela sobrevivência cultural.

Os Mbyá buscam às margens da rodovia a obtenção de matéria-prima para confecção de seus artesanatos e remédios tradicionais, cuja extração é, com raras exceções, permitida por proprietários das terras. O cacique Maurício da Silva Gonçalves (2020) esclarece a situação:

A beira da estrada oferece bastante matéria-prima para o artesanato. Naquelas matas da via ela oferece madeira leiteira para esculpir bichinho, tem guajuvira. Tem bastante. Nas matas nos meios das plantações de eucalipto, onde ficam as matas ali existe a taquara. Alguns proprietários deixam. Outros não deixam. Às vezes precisa ir escondido. Na estrada pode pegar, ninguém proíbe. É que toda a matéria-prima a gente tira fora das aldeias. As aldeias são muito pequenas, não tem muita matéria-prima. A gente tira nas fazendas, no meio das plantações e na estrada. Tira a taquara para fazer cesto. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020)

Quezada (2007, p. 51) alude às incursões dos Mbyá para a obtenção dos insumos, da matéria-prima, narrando o mal-estar dos Mbyá em atravessar as cercas: “para estes é constrangedor ter que atravessar cercas de arame para chegar a ele, assim como ver a natureza dividida e cercada”. As margens da rodovia correspondem a um desses espaços de incursões, principalmente na busca de remédios e ervas medicinais e de alguns animais de pequeno porte. Paulo Tormenta também acrescenta sobre esse usufruto da beira da estrada:

A gente encontra aqui, bastante, bastante remédio da medicina Guarani. Outro dia me cortei, fui pra emergência do posto pra botar... como é o nome mesmo? Ah... costura. Mas remédio é outra coisa, é natural, é melhor. É melhor que remédio do *juruaá*. A gente sabe o que tá tomando, nem precisa perguntar pra

mim: Paulo o que tem na erva? A gente sabe. Juruá não sabe o que tá bebendo de remédio. (Paulo Tormenta, acampamento, colaboração realizada em 03/04/2019) (TORMENTA, 2019)

O local em que Paulo se encontrava, semelhantemente ao do cacique Estevan, se trata de um acampamento muito antigo dos Mbyá. Ambos afirmaram que já há estudos sobre essa ocupação e que estão aguardando a definição quanto ao reconhecimento da ocupação. Há anos grupos de famílias se revezam na ocupação desses acampamentos. Uma das conclusões que se têm quanto a esses espaços é que, se em um primeiro momento podem ser percebidos em sua função renitente, decorrente de um esbulho histórico, em um segundo momento e como parte do anterior traz um outro matiz: o da função de memória.

As declarações de Estevan Garai e Paulo Tormenta são enfáticas quanto ao longo tempo em que aquela condição de ocupação existe: “Sempre tem um de nós”, foi a declaração de Paulo, acrescentando ainda que outras famílias Mbyá conhecem o local (TORMENTA, 2019). Essa permanência socializada do acampamento pode ser pensada a partir de uma memória coletiva dos deslocamentos, com seus pontos de paragens e marcações de espaços ancestrais.

Pereira e Prates (2012) em pesquisa sobre a ocupação Mbyá na região hidrográfica do Guaíba (estado do Rio Grande do Sul), entrevistaram moradores do entorno de algumas aldeias, principalmente os funcionários aposentados do extinto DNER, atual DNIT, que a vivem aproximadamente um quilômetro do *Teko'a Arasaty*. Esses funcionários narraram que entre a ponte sobre o arroio Petim e a “lomba grande” (referências locais bem conhecidas na região) antes da chegada no município de Tapes, vivem famílias Guarani desde a década de 1970.

Na investigação, os autores também trazem a informação de que a presença Mbyá na região do arroio Passo Grande, assim como no Petim, também é de longa data. Os atuais moradores não indígenas da região do arroio afirmaram se recordar da presença Guarani desde, no mínimo, a metade do século XX. Ao que tudo indica, a partir das décadas de 1960, 1970 e 1980, recordando-se nos termos usados pelos próprios entrevistados, já havia a prática de “brincarem com os índios”. Contaram, ainda, que seus parentes não deixavam os indígenas plantarem para si, motivo pelo qual acredita que tenham se afastado do local, mas permanecido pelas proximidades, nas beiras de estrada da região. (PEREIRA; PRATES, 2012)

O trabalho de Milheira e Wagner (2014), mostrou a presença de sítios arqueológicos indicativos da presença Guarani em grande parte dos municípios gaúchos, que se comparada com a ocupação atual desse grupo evidencia a mobilidade no ambiente, apesar do retorno e da ocupação de um local fixo ainda se preservarem. Nesse sentido, Pereira Laone (2020) realiza

proposta de integração entre pesquisa arqueológica e caracterização de uso de terra por grupos Mbyá-Guarani do Rio Grande do Sul.

Na consideração da funcionalidade desses acampamentos trago a dedicação de Garlet (1997) aos estudos da mobilidade Mbyá desde sua história e significação. O autor conclui que “se forem tomados como base os antigos *teko 'a*, ver-se-á que os atuais acampamentos estão disseminados à sua volta” (GARLET, 1997, p. 95). Tais acampamentos se situam em locais onde em tempos anteriores havia ocupações Guarani, como indicam os mapas históricos e registros arqueológicos. A permanência e localização de alguns acampamentos Mbyá ao longo do tempo, guardaria, portanto, também, relação com funções mnemônicas do povo Mbyá-Guarani.

Há, ainda, uma outra função desses acampamentos: são associados a uma estação de rede de interação entre si e também em relação com o mundo *jurua*.

Prudente (2007) explica que esses acampamentos fazem parte de uma rede social das comunidades Mbyá-Guarani. Se caracterizam como núcleos residenciais de passagem ou pontos de paradas para o acesso a recursos que não são encontrados na área das aldeias, contando com moradores temporários dos acampamentos ou visitantes de outras aldeias que ali se instalam provisoriamente.

Também se prestam a ocupações sazonais para fins de venda de artesanato quando associada a determinadas estações do ano, tendo em vista a movimentação de pessoas em férias que impulsiona o aumento da circulação de veículos nas rodovias. No período de *ara ymã* (tempo velho, correspondente ao período de outono e inverno), após a colheita do *avaxi* (milho), é comum o deslocamento de famílias nucleares para locais de comercialização do artesanato, próximos de locais de caça, pesca e coleta.

Assis (2006), analisando as trocas na constituição do mundo social Mbyá avança na questão e traz à tona a condição de acampamento, sob o realce das relações. O autor explicita a situação da provisoriedade dos acampamentos em contextos de finalidades econômicas, bem como na busca de espaços em circunstâncias nas quais membros da comunidade Mbyá anunciam uns aos outros as condições favoráveis de subsistência.

Um acampamento pode ser uma situação provisória de um grupo local para encontrar um espaço e estabelecer uma aldeia ou pode ele mesmo vir a tornar-se uma aldeia. [...] seja para finalidades econômicas, seja como uma situação liminar até se conseguir um lugar para instalar-se de forma permanente. (ASSIS, 2006, p. 46)

Esses espaços, cravados no mesmo espaço geográfico ocupado pela sociedade englobante, quando impermanentes, servem de pontos de apoio aos Mbyá sempre que precisam realizar interações variadas, como tomar ônibus para seus deslocamentos até as cidades, buscar matéria-prima, trabalhar nas fazendas locais e, principalmente, vender os artesanatos, possuindo caráter de rede de interação entre o próprio grupo e também com os *juruás*.

### **5.3 Considerações: para adiante do recorte analítico**

A análise efetuada neste capítulo deteve um recorte específico que foi compreender o espaço de ocupação paralelo às rodovias pelos Mbyá-Guarani e as motivações desse avizinhamento. Nesse diapasão, se conclui que essa condição é originária de um contato histórico esbulhante, precipuamente, referente à espacialidade, diagnóstico apontado por muitos autores e profundamente experimentado pelos Mbyá em sua condição existencial.

A partir daí vi como sendo relevante captar conteúdos atualizados nessa relação de contato. A verificação dessa condição de ocupação requereu se voltar à compreensão quanto ao espaço territorial, a partir da percepção dos Mbyá. Tal concepção é georreferenciada em um conteúdo ético de contínuas relações de reciprocidade no compartilhar dos espaços, vexando a noção de propriedade, conceito comum aos não indígenas.

Nesse sentido, se tem que a espacialidade Mbyá-Guarani é superfície sem cortes, comporta longitude, mas não aceita separação; é salvaguarda de modelos tradicionais e também cosmo e, por fim, é o lugar onde se encontram as condições para esse povo ser o que é. A fragmentação dessa espacialidade logo foi alcançada pelos Mbyá, posto que não era uma contingência, fazendo com que rapidamente compreendessem a necessidade de remodelações estratégicas de sobrevivência. As instalações em espaços periféricos às rodovias adquiriram contornos de instrumentalidade para, minimamente, operacionalizar três bases existenciais: a mobilidade, as condições de subsistência e as condições de sobrevivência.

Esse espaço de ocupação paralelo às rodovias pelos Mbyá-Guarani, além de estar atado à espoliação espacial é revelador do protagonismo indígena, configurado em um modo particular de resistir: recuo e convívio, silêncio e denúncia, que se configuram política de autoafirmação e de existência.

Não foi por acaso que os Mbyá conseguiram chegar à contemporaneidade, quando muitos outros diante de mesmo cenário, marcado pela adversidade, foram se desagregando. De forma consciente ou não, os Mbyá-Guarani desenvolveram políticas de resistência, que possibilitaram a sobrevivência e que são continuamente reelaboradas.

Uma dessas reformulações que mereceria atenção particular, embora não discutida nesse trabalho, diz respeito à busca pelos Mbyá da regularização fundiária de territórios. Os Mbyá-Guarani, no Brasil e na Argentina passam a aquiescer pela delimitação da área geográfica, considerando ser este o recurso possível de sobrevivência, seja pela demarcação como ocorre no Brasil, seja pela adjudicação como se dá na Argentina, transigindo em algumas circunstâncias, inclusive, com ofertas de espaços que são disponibilizados, mas que não possuem as características desejáveis para o *tekoá* ou o *nhaderecô*.

Esse aspecto da regularização fundiária foi rapidamente pontuado na seção anterior, momento em que sinalizei os acampamentos Mbyá como espaços tradicionais de paragens, cuja permanência funciona como símbolo de sua estada histórica no território, servindo a ações reivindicatórias. Os estudos de Pereira e Prates (2012) sobre as ocupações Mbyá na região hidrográfica do Guaíba (estado do Rio Grande do Sul), por exemplo, tiveram esse contexto das ações de regularização fundiária de áreas reivindicadas pelos Mbyá<sup>79</sup>. O estudo, sob premissas diacrônicas, reuniu informações existentes e dispersas em vários documentos a fim de localizar as ocupações históricas na região com realce nas circunstâncias atuais de ocupações do grupo étnico, inclusive, em beiras de estradas. Atado a esse tema se têm também os conflitos que permeiam essa regularização fundiária, desde forças políticas para paralisação dos processos, até ações xenofóbicas e ameaças aos que lutam pela regularização<sup>80</sup>.

Aliada a esses aspectos uma outra consideração também não abordada no recorte analítico merece menção, a saber, as restritas e vulneráveis condições das ocupações. De fato, a precariedade dos acampamentos é recorrente. Essas famílias convivem diariamente com a

---

<sup>79</sup> Quezada (2007) desenvolve pesquisa analisando a modalidade aquisição de áreas destinadas para os Guarani como forma de diminuir os problemas fundiários e a reivindicação do grupo sobre as terras que tradicionalmente ocupam.

<sup>80</sup> No Rio Grande do Sul, a condição fundiária das demarcações de terras indígenas é observada mediante três situações: terras homologadas, reserva indígena, áreas cedidas pelo governo e aquisições como compensação. Nesse sentido, são: sete terras indígenas homologadas (TI Votouro Guarani/Guariroba, em Benjamin Constant do Sul; TI Guarita, aldeias Gengibre, em Erval Seco Ca poeira dos Amaros, em Redentora; TI Salto Grande do Jacuí, em Salto do Jacuí; Ygua Porã/Pacheca, em Camaquã; TI Barra do Ouro, aldeias Varzinha em Caraá e Campo Molhado em Maquiné; TI Capivari/Granja Vargas em Palmares do Sul; TI Cantagalo, em Viamão); Três reservas indígenas (RI Sol Nascente, em Osório/RS; RI Riozinho, em Riozinho - RS; RI Campo Bonito/Figueira, em Torres); Cinco áreas cedidas pelo governo (Guaviraty, Santa Maria/RS; Araxaty, Cachoeira do Sul; Piquiri Cachoeira do Sul; Coxilha da Cruz, Barra do Ribeiro; Água Grande, Camaquã); e, por fim sete aquisições como compensação (Yvyã Potý/Bonito, em Camaquã; Tenondé/Passo da Viturina em Camaquã; Guajaivi Poty Canguçú/Lourencinho; Tapé Porã/Petim Novo (Leonardo), em Guaíba; Mariana/Tekoa Mirin, em Mariana Pimentel; Figueira /Guapo'y, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116; Aldeia Yvy Potý, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116.

fome, sendo perceptível a insuficiência dos auxílios governamentais. Muitas das vezes a refeição do dia, para todos, só é garantida após a venda de uma peça de artesanato, algo que pode levar um dia inteiro para acontecer. Há problemas com água potável e o prenúncio de atropelamentos. Essa situação de vulnerabilidade leva a alianças circunstanciais com moradores do entorno que ganha importância para o acesso aos recursos ambientais disponíveis e também para que permaneçam próximos ao território tradicional.

Uma última consideração se refere ao fato de que, a despeito desse assentimento quanto à definição geográfica contemporânea de território, os Mbyá-Guarani não renunciam ao seu conceito de espacialidade e reivindicam a proteção e o acesso aos recursos naturais como premissa básica para a continuidade cultural de seu povo (MORAES; PIRES; SOUZA, 2007). Os Mbyá também não abrem mão da chamada profética espiritualizada de suas ações. André Benitez (2018), cacique da aldeia *Ka Aguy Porã*, estabelece as entrelinhas desses contornos demarcatórios ao discorrer sobre a retomada realizada do município de Maquiné:

A gente foi chamado pelo nosso espírito ancestral. A nossa luta é diferente da de outros povos. Somos pacíficos como nação guarani. A área que vai desde aqui da região do Rio Grande do Sul até a região do Espírito Santo, historicamente, sempre foi um território de passagem dos povos originários. Para nós, toda a América Latina é um território para vivermos tranquilamente. Para as culturas indígenas, principalmente para os guaranis, não existem fronteiras. Por isso não posso dizer exatamente onde é nosso território e onde não é. Esse mundo foi criado para todos vivermos nele. Nenhum povo nasceu para ser o dono da terra. Cada povo nasceu para ser guardião da natureza e cada um deles tem seu modo de cuidar e de entender. A gente sente isso. A nossa luta é uma luta calada, no silêncio. O próprio espírito puxa um ao outro. Ele chama a natureza e chama as pessoas. Não vou conseguir explicar como foi esse chamado, mas a gente sabe que foi chamado e guiado por *nhanderu* para fazer a retomada. Cada família sentiu isso. Não houve um movimento organizado para vir pra cá. Eu falei que estava vindo fazer a retomada. Outras famílias sentiram também esse chamado e vieram junto. (Entrevista ao jornal Sul21, em 23/09/2018)

É possível avistar que os Mbyá partem em suas ações renitentes de uma construção interna para reivindicar em um âmbito externo, extremamente complexo, uma coerência com essa especificidade territorial existencial, enfoque que careceria de aprofundamento.

Os aspectos analisados nesse capítulo têm uma particularidade que atravessa todos os pontos considerados. Refiro-me ao conjunto de interações que ocorrem entre os Mbyá-Guarani e os *juruás*. Ocorre que, vivendo em aldeias e acampamentos muito próximos a centros urbanos e num espaço de grande interesse econômico de vários matizes na sociedade englobante, é

constante haver projetos de desenvolvimento que acabam por afetar esses grupos, estabelecendo-se uma situação social e rede de interação muito específica.

Nessas circunstâncias, a interação deixa de ser pontual e vai muito além da captura de recursos: são relações que incidem em redefinições, inclusive nas transformações criativas existenciais do grupo, de espaço e de poder, envolvendo uma multiplicidade de atividades e de agentes sociais que compõem e expressam um processo macroestrutural econômico, com engenhos burocráticos característicos construídos a partir de lógicas estruturantes. Como se dariam, portanto, essas relações, quais são os agentes sociais comuns nesses projetos, como se firmam e se qualificam as estruturas de diálogo? Essas indagações serão examinadas no capítulo seguinte a partir de duas situações sociais fáticas que envolvem empreendimentos de infraestrutura de transportes e o povo Mbyá-Guarani, no escopo de duas sociedades.

## **6 DO POLÍTICO AO GEOMÉTRICO: A INTERFACE DAS RELAÇÕES INTERÉTNICAS EM DOIS EMPREENDIMENTOS RODOVIÁRIOS**

No capítulo anterior se reconheceram as dimensões da relação entre os Mbyá-Guarani e as estradas e, nesse sentido, é inconteste a resistência do coletivo e a criativa incorporação de condições que permitem sua subsistência e sobrevivência. Tais condições geram um conjunto de interações de mecanismo moderadamente controlado, em que os Mbyá ainda conseguem impor limites e restrições quanto ao conteúdo e à amplitude do contato.

No caminhar desta pesquisa, trago agora uma outra consideração quanto ao contato que decorre dessa condição de avizinhamiento com as estradas. Eixos de transportes se configuram como mecanismos funcionais de grande interesse econômico, de forma que cedo ou tarde esses empreendimentos passarão por intervenções com o escopo de melhor operacionalizar sua funcionalidade. Essas ações acabam por compelir os que se encontram nas adjacências, no caso aqui com realce aos Mbyá-Guarani, a uma interação irresistível, envolvendo uma multiplicidade de atores, de condições burocráticas e de agentes e agências estatais que trazem em sua atuação o primado quase que absoluto do interesse público.

Nessas circunstâncias, a interação deixa de ser pontual, posto que é gerada uma situação social em que alteridades distintas são compelidas a negociarem em uma base jurídica de contorno assecuratório ambiental compensatório, conforme já delineado anteriormente.

Essa condição de interação é examinada pontualmente neste capítulo a partir de duas situações sociais que se formam decorrentes de dois empreendimentos de infraestrutura de transportes que guardam consigo semelhante fundamento de ser e que em sua execução afetaram os Mbyá-Guarani.

Nesse esteio, busco conhecer e comparar os contornos dos diálogos que se formaram nessas situações, observando como esses se qualificaram. O capítulo, portanto, se dedica primeiramente ao reconhecimento desse campo social, partindo da descrição dos empreendimentos com respectivas justificativas tautológicas; em seguida, mapeia os atores políticos-administrativos, além dos atores locais, privados e intervenientes comuns nesses tipos de projetos; por fim, se volta à análise dos componentes operacionais desses diálogos onde se busca interpretar qualitativamente os termos dessa interação, tendo como componente-chave da relação o povo indígena Mbyá-Guarani.

## 6.1 Origem da situação social: obras rodoviárias e relação com os Mbyá-Guarani

Uma das estratégias comparativas voltada às relações interétnicas em empreendimentos de infraestrutura adotada nessa pesquisa foi o estabelecimento de empreendimentos com características similares quanto à natureza e quanto ao fato de se imporem a parcelas de um mesmo povo indígena, estabelecendo assim uma situação social inevitável. Duas obras foram definidas e ambas fazem parte de um contexto de melhoria da infraestrutura de transporte regional no Brasil e na Argentina.

A primeira situação trata-se da duplicação de 211,22 km da Rodovia BR-116, que liga os municípios de Guaíba e Pelotas, no estado do Rio Grande do Sul, Brasil. O empreendimento está a cargo do DNIT, órgão estatal federal responsável pela operacionalização da infraestrutura de transportes no Brasil. Por ocasião dos estudos ambientais foi identificada nas proximidades do local do pretendo empreendimento de duplicação a presença do povo indígena Mbyá-Guarani, que em agrupamentos familiares moravam e negociavam peças artesanais às margens da rodovia, sendo ainda percebida a presença de algumas aldeias próximas à obra, totalizando oito comunidades de acordo com os Estudos de Impacto Ambiental atualizados durante a elaboração do Plano Básico Ambiental.

A outra situação social se origina da construção de uma ponte na rodovia Ruta Provincial 7 – RP-7, com jurisdição na província de Misiones<sup>81</sup>, na Argentina. A referida rodovia liga as cidades de Jardín America e Arístobulo del Valle, respectivamente nos departamentos de San Ignacio e Cainguás. O empreendimento está a cargo da DPV, órgão responsável pela construção e manutenção de rodovias e obras de artes especiais na província de Misiones. Próximo à RP-7 há nove aldeias Mbyá-Guarani, sendo que parte de sua subsistência decorre da venda dos artesanatos. A execução da obra da ponte fica bem próxima a cinco aldeias. Em seguida, discorro sobre o contexto dos empreendimentos e a relação que se estabelece quanto à presença do povo Mbyá-Guarani.

---

<sup>81</sup> A Argentina é uma República federal e está estruturada em províncias (23 províncias mais a cidade autônoma de Buenos Aires) que, por sua vez, se dividem em departamentos (378) e, no caso de Buenos Aires, partidos (134). A província de Misiones está dividida em 75 municípios, agrupados em 17 departamentos. “Cada província dita sua própria constituição, conforme ao disposto pelo artigo 5º, assegurando a autonomia municipal e regulando seu alcance e conteúdo na ordem institucional, política, administrativa, econômica e financeira” (Constituição da Nação. Segunda Parte. Autoridades da Nação. Título II, art. 123. Segunda Parte).

*6.1.1 Um projeto de interligação econômica de escoamento de mercadoria norte-sul: a duplicação da Rodovia BR-116, no estado do Rio Grande do Sul/Brasil*

A Rodovia BR-116 é uma rodovia longitudinal<sup>82</sup> que se inicia no estado do Ceará e termina no Rio Grande do Sul, na fronteira com o Uruguai. Se constitui um dos principais eixos rodoviários do país, sendo também a maior rodovia totalmente pavimentada do Brasil, com 4.486 km de extensão. A BR-116 passa por dez estados brasileiros, ligando cidades importantes como Porto Alegre, Curitiba, São Paulo, Rio de Janeiro e Fortaleza. A via é duplicada nas áreas metropolitanas, além de ter sido totalmente duplicada entre a cidade de Curitiba e a do Rio de Janeiro.

No estado do Rio Grande do Sul, tem a extensão de 657,5 km, iniciando na divisa do estado de Santa Catarina e terminando na cidade de Jaguarão na fronteira do Brasil com o Uruguai. Ao longo de sua diretriz passa pelos principais polos econômicos do estado, por exemplo: Vacaria (região de pecuária, produção de soja e trigo), Caxias do Sul (produção vinícola, parque mecano-metalúrgico e indústria têxtil), Serra Gaúcha (zona turística), Vale do Rio dos Sinos com realce a Novo Hamburgo e São Leopoldo (parque industrializador do couro), Porto Alegre (capital do estado gaúcho que compõe o maior parque industrializador, como indústria química, metalúrgica e adubos).

A implantação e pavimentação da BR-116 foi dividida em vários segmentos e obedeceu a cronograma variado e descontínuo, mas a marcação temporal de início data de 1938 com a implantação de grande parte dos trechos na década de 1950, 1960 e 1970<sup>83</sup>.

As tratativas quanto a esse empreendimento no estado do Rio Grande do Sul, em sua origem, estão sumarizadas no documento denominado “Histórico das rodovias”, produzido em 1986, pelo extinto DNER. O documento comporta as motivações econômicas, as cidades polos de desenvolvimento, inclusive as dificuldades geológicas da implantação e as soluções de engenharia. Entretanto, no documento não há qualquer menção a registros de estudos sociais e culturais da região onde foi implantado o empreendimento.

A partir de Porto Alegre a BR-116 passa a assumir grande importância para o tráfego pesado que se destina ao porto do Rio Grande no Rio Grande do Sul. Entre Porto Alegre e

---

<sup>82</sup> Rodovia longitudinal é a denominação recebida pelas rodovias federais brasileiras que cruzam o país no sentido Norte-Sul. A quilometragem é medida nesse sentido. As únicas exceções deste caso são as BR-156, BR-163 e BR-174, que têm o sentido de quilometragem do sul para o norte.

<sup>83</sup> Faço recordar que esses períodos de atenção a grandes empreendimentos rodoviários correspondem aos governos de Vargas, de Kubitschek e dos militares, período no qual consagraram a integração nacional como objetivo prioritário da política pública e segurança nacional, por meio de grandes obras rodoviárias.

Pelotas há grandes propriedades rurais com elevadas produções agrícolas e pecuária. No trecho em que liga essas duas cidades<sup>84</sup>, a BR-116 assume, a partir daí, o escoamento da produção.

No ano de 2000, o extinto DNER contratou<sup>85</sup> a elaboração do projeto básico/executivo de duplicação/modernização do trecho que interliga os municípios de Guaíba (região metropolitana de Porto Alegre) e Pelotas<sup>86</sup>. No ano anterior, foram realizadas três audiências públicas discutindo a possibilidade do projeto, uma na sede do DNIT em Porto Alegre, as outras nos municípios de Camaquã e em Pelotas. Com a extinção do DNER em 2001, o projeto foi sobrestado até que em 2007 a duplicação do trecho integrou as obras do PAC<sup>87</sup>.

A principal consideração quanto à determinação de se duplicar o trecho guardou relação com a importância econômica e, em consequência, o alto fluxo de veículos na região. A memória justificativa do projeto<sup>88</sup> demonstra a relevância do corredor rodoviário. A BR-116 faz a ligação entre as duas maiores concentrações urbanas do estado do Rio Grande do Sul, que são Porto Alegre e Pelotas/Rio Grande, passando a adquirir maior importância ao se colocar como rota preferencial e de ligação com países do MERCOSUL, como Uruguai e o sul da Argentina. Portanto, o trecho adquire grande importância à medida em que canaliza o tráfego pesado na ligação da região metropolitana com o Superporto de Rio Grande.

Em 2008, foram realizados os Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental – EIA/RIMA e Plano Básico Ambiental – PBA objetivando o licenciamento da obra de adequação da capacidade e duplicação da rodovia BR-116/RS. No ano de 2010, o projeto foi aprovado pelo DNIT.

---

<sup>84</sup> A construção desse trecho foi finalizada em 1958 e, à época, o órgão responsável pela obra foi o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem – DAER, autarquia estadual responsável pela gestão do transporte rodoviário no estado do Rio Grande do Sul.

<sup>85</sup> Importante ressaltar que, à época, os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA não se constituíam exigência para iniciar a contratação de um projeto. Posteriormente, o Tribunal de Contas da União – TCU passou a exigí-lo como um instrumental que justificasse e deixasse mais clara a aplicação de recursos em empreendimentos. Não localizei qualquer registro de consulta aos povos indígenas da localidade, lembrando que o país apenas ratificou a Convenção n. 169 no ano de 2002.

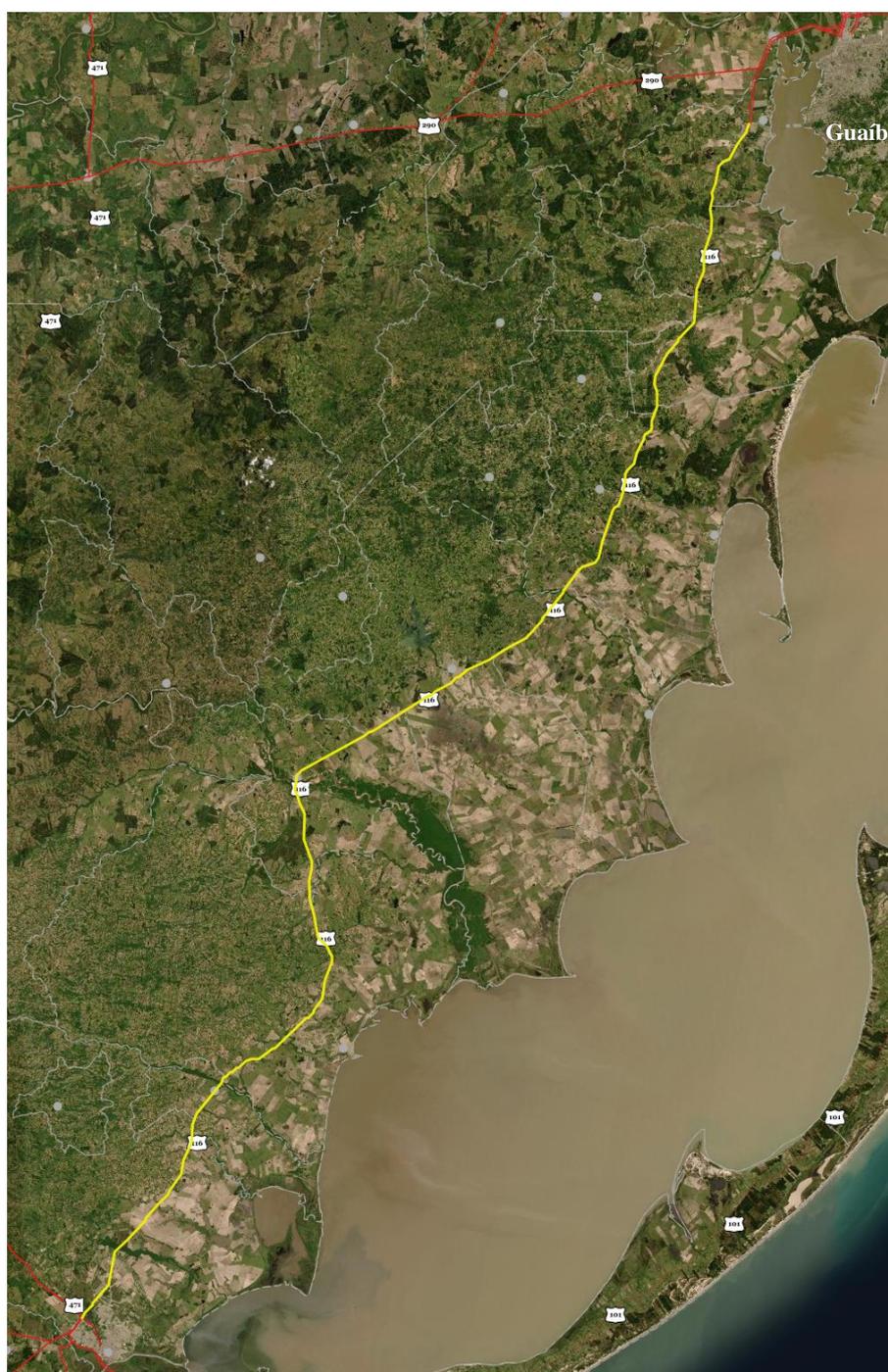
<sup>86</sup> Contrato PD-10-020/2000 e PRO/DIS-10-021/2000. Com a extinção do DNER, no ano seguinte o contrato foi recepcionado pelo DNIT e o acompanhamento administrativo ocorreu através dos Processos n. 50610.000359/2002-47, 50610.000879/2010-60, 50610.000880/2010-94.

<sup>87</sup> O PAC teve como escopo estimular o crescimento da economia brasileira através do investimento em obras de infraestrutura (portos, rodovias, aeroportos, redes de esgoto, geração de energia, hidrovias, ferrovias, etc.). Os governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff dão à infraestrutura um caráter estratégico. Inclusive, nas obras do PAC relacionadas à infraestrutura de transportes, o EVTEA foi dispensado sob o argumento de que estas obras eram de relevante interesse social e inadiáveis, contrapondo-se ao entendimento do TCU (Portaria DNIT n. 1.562/2008). As obras do PAC prescindiram dos EVTEA, que representavam os primeiros estudos ambientais de infraestrutura. Esse entendimento foi alterado pela Portaria n. 5.151/2018, atendendo ao apontamento do TCU quanto à ilegalidade da dispensa dos estudos.

<sup>88</sup> É o documento anexo ao projeto arquitetônico que literalmente justifica a necessidade da obra e da execução de tal ou a adoção de determinadas características em detrimento de outras.

Apresento em seguida a imagem aérea da região da duplicação da Rodovia BR-116, desde o município de Guaíba até o município de Pelotas, onde é possível visualizar o espaço geográfico com indicativos da localização do empreendimento e respectivo percurso de interligação econômica de escoamento de mercadoria norte-sul. É nesse espaço em que se desenvolve a situação social examinada. Da imagem também é possível observar a configuração dos recortes e loteamentos agrários da região.

Mapa 4 – Imagem aérea da região da duplicação da Rodovia BR-116



Fonte: (BRASIL, 2022).

No escopo dessa pesquisa, o aspecto que considero relevante no projeto aprovado pelo DNIT e que se ata ao objetivo de investigação dessa pesquisa diz respeito à disciplina “componente ambiental”, posto ser a partir desta que sobressai o espaço de discussão em relação aos povos indígenas. As matérias examinadas no componente ambiental englobam o meio físico, meio biótico e meio socioeconômico, sendo ao final gerado um relatório global quanto a esses itens.

Na análise quanto ao meio socioeconômico, os estudos de campo identificaram dentro da faixa de domínio da Rodovia BR-116 áreas com ocupação indígena e que seriam diretamente afetadas pelos trabalhos de duplicação da rodovia. Também foram mapeadas aldeias próximas ao local do empreendimento. O Relatório não aprofundou quanto ao grupo étnico e sugeriu que fosse efetuado levantamento quanto à situação fundiária das comunidades indígenas ambientadas na faixa de domínio, indicando ser fundamental a ação do empreendedor junto ao órgão indigenista oficial do Estado brasileiro, a FUNAI:

Uma vez identificada a ocupação da faixa de domínio por comunidades indígenas é extremamente necessário o contato do empreendedor com a FUNAI, para o planejamento e a normatização dos casos de interferência com as comunidades indígenas, e posterior negociação com os representantes das comunidades diretamente atingidas. (BRASIL, 2010b, p. 69)

A esse respeito, relembro que consoante Resolução do CONAMA, se desses estudos for verificada a presença de povos indígenas nas cercanias de onde se pretende realizar o empreendimento é estabelecido o que no linguajar administrativo recebe o nome de “componente indígena”. São estudos, planos e programas específicos onde são propostos e firmados os termos compensatórios com vistas à obtenção do licenciamento da obra, que no caso específico se dará mediante anuência da FUNAI. No empreendimento de duplicação pelo menos quatro aldeias indígenas se encontravam, não apenas nas adjacências, senão dentro da faixa de domínio, literalmente à beira da estrada. Não havia qualquer dúvida que a obra afetaria aquela população indígena, posto que o traçado a ser duplicado iria se sobrepor à ocupação.

Para caracterizar a situação, em seguida disponho de imagem das quatro comunidades que se encontravam nessa condição.



Foram realizados os estudos do componente indígena, com os devidos elementos informativos identificando que o coletivo presente nas cercanias eram os Mbyá-Guarani. Nessa perspectiva deveria ser instituído programa socioambiental de apoio às comunidades indígenas Mbyá-Guarani, referente à mitigação e compensação do empreendimento de duplicação da Rodovia BR-116/RS. Esses estudos e programa compensatório se deram por força da normatividade, que condiciona a liberação do empreendimento ao cumprimento das condicionantes administrativas. Essa normatividade já foi amplamente debatida no capítulo três, ocasião em que abordei sobre o lugar do etno nos empreendimentos de transportes, em específico quando tratei da arena jurídico-afirmativa da relação dos povos indígenas nessas obras.

Além dos estudos socioambientais que ensejaram os estudos do componente indígena, os estudos quanto ao meio biótico também se afiguram como significativos nessa pesquisa. Nessas análises há toda uma descrição quanto à atual condição da flora na área de influência das obras de duplicação da Rodovia BR-116/RS. Os levantamentos de campo são conduzidos para obtenção de informações a respeito dos habitats, distribuição e grau de importância ecológica das espécies existentes na região. Essa análise da cobertura vegetal na área de influência da rodovia é efetuada no sentido de absorver a condição atual e calcular o impacto da supressão por ocasião do empreendimento. Entretanto, para essa pesquisadora, aspectos dos dados levantados são de subsídio interpretativo e vão ao encontro do argumento da seção anterior referente à presença Mbyá-Guarani às margens da rodovia naquela região. Refiro-me à condição de ocupação espacial *jurua* e ao fato de que os Mbyá buscaram às margens da rodovia matéria para a confecção de sua arte ancestral.

Nos estudos do meio biótico, referente às espécies da região nos termos do Relatório:

Atualmente, a maioria das áreas próximas às lagoas, apesar de tratar-se originalmente de locais brejosos ou sujeitos a inundações periódicas, com adversas condições à utilização agrícola, encontra-se drenada e transformada em lavouras de arroz. Ao longo da faixa de domínio no trecho estudado, a vegetação arbórea restringe-se a pequenos capões isolados e matas ciliares ao longo dos cursos d'água. A maioria dos capões ao longo da rodovia formou-se a partir da implantação da rodovia e atualmente encontra-se em estágios iniciais de regeneração. Estes capões, normalmente abrigam espécies como: *Myrsine umbellata* e *M. coriacea* (caporococas), *Casearia sylvestris* (chá-de-bugre), *Allophylus edulis* (chal-chal), *Lithraea brasiliensis* (aroeira-brava), *Schinus terebinthifolius* (aroeira-vermelha) e *Trema micrantha* (grandiúva). Nos capões em estágio médio de regeneração e nas matas ciliares observam-se espécies como *Ficus organensis* (figueira-do-mato), *Luehea divaricata* (açoita-cavalo), *Patagonula americana* (guajuvira), *Sebastiania klotzschiana* (branquilho), *Blepharocalyx salicifolius* (murta), *Eugenia uniflora* (pitangueira), *Vitex megapotamica* (tarumã-de-espinho), além de outras. As

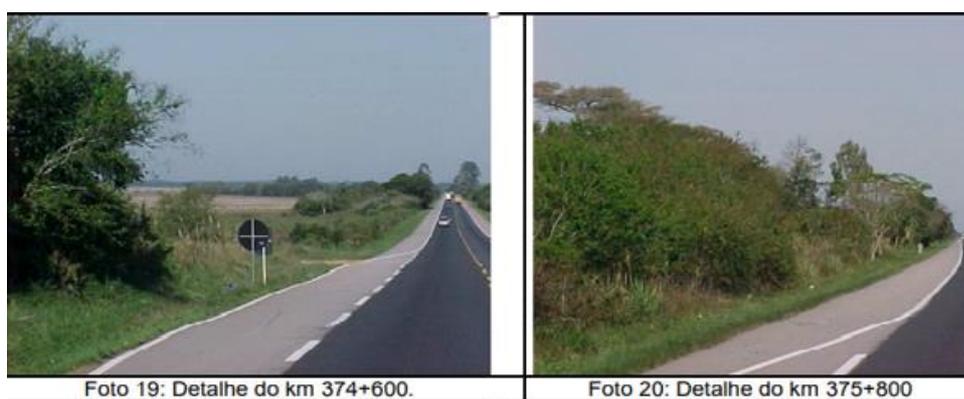
matas ciliares verificadas na faixa de domínio encontram-se bem alteradas quanto à composição florística e estrutura originais. As espécies são, na maioria, pioneiras, e o sub-bosque, quando presente, é pouco desenvolvido, principalmente nos locais onde há pisoteio do gado e o solo frequentemente encharca. A maioria dos cursos d'água encontra-se assoreado, decorrência da atividade agrícola, supressão de matas nativas e extração de areia, práticas comuns na região. Os fragmentos de mata nativa mais bem conservados ao longo do Lote 1.1 de projeto concentram-se mais na porção final do subtrecho e junto aos cursos d'água, entre o km 322+800 e o km 323+000, entre o km 324+180e o km 324+300. Nestes locais, por ocasião da implantação da rodovia, parte da mata existente na faixa de domínio foi preservada, permitindo a recuperação mais rápida das áreas. Além disso, não há presença de gado, e, em alguns pontos, a mata tem continuidade fora da faixa de domínio, formando capões maiores. Em alguns segmentos, onde o solo mantém-se constantemente úmido aparecem os maricazais, cuja formação, de porte arbustivo, é composta basicamente por *Mimosa bimucronatha* (maricá). Nestes locais também é comum o desenvolvimento de corticeiras-do-banhado (*Erythrina crista-galli*), espécie que ocorre, quase sempre, agrupada. (BRASIL, 2010b, p. 41)

As informações acabam trazendo à baila, objetivamente, em termos ambientais, duas situações da região: o impacto das atividades econômicas da agricultura e pecuária na vegetação local e um peculiar resultado da implantação da rodovia, através de sua faixa de domínio, consistente no fato de que suas marginais acabaram se constituindo como um espaço de regeneração das espécies. A maioria dos capões ao longo da rodovia se formou a partir do empreendimento que limita o uso das áreas adjacentes.

Essa situação da alteração paisagística da região decorrente do impacto da atividade econômica concorre às considerações quanto à espacialidade destacada pelo cacique Santiago ao afirmar que “o *juruá* havia levado o espaço”. Nesse mesmo sentido, vai ao encontro do asseverado por Maurício, Tormenta e Estevam ao justificarem seu avizinhamo à rodovia BR-116. Às margens desse eixo de transporte ainda havia matéria-prima para confecção de sua arte ancestral e ervas medicinais. Algumas das espécies de vegetação apontadas na consolidação do estudo biótico correspondem aos insumos para confecção do artesanato Mbyá, por exemplo, a guajuvira. A vegetação à beira da estrada constitui rincão onde os Mbyá buscam os poucos recursos naturais na região, diante da supressão das matas, decorrente das atividades econômicas.

Para demonstrar a condição ora destacada, apresento em seguida imagem em que se visualizam esses capões, sendo possível perceber a distinção do vazio vegetativo nos loteamentos agrários próximos à rodovia em comparação à vegetação existente na faixa de domínio.

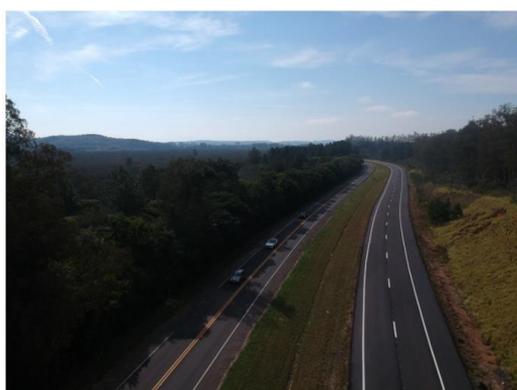
Fotografia 12 – Vegetação na faixa de domínio na BR-116/RS



Fonte: (BRASIL, 2010b)

Antes de passar para os apontamentos quanto a outra situação social registro que a execução das obras de duplicação da rodovia BR-116/RS começou no ano de 2012. No início de 2022, 131,5km já se encontravam concluídos, os quais correspondem a 62,25% do empreendimento. Considerando a extensão e complexidade da obra, esta foi dividida em nove lotes de execução. Cada lote conta com respectivo estudo ambiental e solução de engenharia. O empreendimento exigiu várias licenças, adequações do projeto e desapropriações. Em razão de impactos orçamentários foram efetuados ajustes e, por fim, alguns lotes da obra também foram afetados pela insolvência de algumas empresas executoras. Todos aspectos refletem no cronograma de conclusão do empreendimento. A seguir, imagem de parte do trecho duplicado.

Fotografia 13 – Trecho Duplicado da Rodovia BR-116 (lote 2)



Fonte: (BRASIL, 2021h)

Para o início das obras foi necessário um estudo específico do componente indígena voltado às comunidades Mbyá-Guarani, tendo como interveniente a FUNAI. O órgão indigenista também atuou no sentido de que fosse elaborado programa compensatório e de apoio às comunidades Mbyá e respectivo plano operativo, que ainda se encontra em execução,

consoante subprogramas pactuados. Esses se constituíram nas condições para a liberação da obra e no escopo desta pesquisa servem como instrumentos que subsidiarão análises.

Destaco que essa situação de contato que se estabelece com os Mbyá-Guarani já se impõe há pelo menos catorze anos, desde 2008, por ocasião dos primeiros estudos ambientais; posteriormente, com as tratativas do componente indígena; e, atualmente, através da execução do programa básico ambiental indígena. Os Mbyá, conhecidos em sua reserva social quanto à interação com os não indígenas são compelidos a se organizarem em estratégias etnopolíticas em face do empreendimento, consoante será demonstrado em capítulo próprio. Por hora, apresento em seguida a segunda situação social estabelecida, desta feita, na Argentina.

### *6.1.2 Um projeto de interligação econômica turístico oeste-leste: as ações de conservação da Ruta Provincial 7, na Província de Misiones, Argentina*

Inicialmente se faz necessário destacar que em relação aos dados empíricos do Estado argentino quanto ao empreendimento e respectivos atores sociais o modo pelo qual busquei obter as informações e esclarecimentos precisaram passar continuamente por ajustes. Isto porque exatamente no período no qual esta pesquisadora realizaria o trabalho de campo no país comparado, o mundo foi acometido pela pandemia do COVID-19. Assim, fronteiras e aeroportos foram fechados, inclusive as dos Estados argentino e brasileiro.

A acessibilidade à situação social eleita como sistema similar comparativo dá-se por Aristóbulo del Valle, cidade argentina na província de Misiones. A entrada na região, ordinariamente, se dá pela fronteira do Brasil, na cidade de Porto Mauá com a cidade de Alba Poses, na Argentina. No momento em que se consigna este capítulo o corredor de acesso não é considerado seguro (ARGENTINA, 2021e) e a fronteira permanece fechada.

A primeira readequação se deu em tentativas de entrevistas por videoconferência com agentes estatais, proponentes do empreendimento vinculado à Dirección Provincial de Vialidad – DPV, entretanto, não obtive êxito. Nesse sentido, vali-me de fontes secundárias que incluíram o estudo ambiental de impacto do projeto do empreendimento que havia estabelecido como situação social no país e que é subscrito e aprovado pela DPV. Também me vali das publicações jornalísticas, documentos da DPV, acessos a páginas de órgãos públicos, sites e material bibliográfico relevante. Por considerar que as publicações registradas em meio de comunicação oficial passam pelo crivo administrativo e representam aquilo que o órgão quer comunicar, mais veementemente, me vali das declarações e notícias veiculadas em páginas de sites oficiais na busca e catalogação dos dados no Estado argentino.

A situação social no país se trata da construção de uma ponte na rodovia RP-7, na província de Misiones. Essa rodovia interliga as cidades de Jardín America e Aristóbulo del Valle, respectivamente nos departamentos de San Ignacio e Cainguás. O empreendimento está a cargo da DPV, órgão responsável pelo estudo das necessidades rodoviárias da Província, englobando a projeção, construção e manutenção de todas as obras rodoviárias a serem executadas nas estradas provinciais (Ley n. 2650/1958). Rememoro aqui que na Argentina as províncias atuam independentes e são responsáveis pelo planejamento do sistema rodoviário da província, sobressaindo aí a DPV como órgão específico.

Decorrente do acentuado fluxo de veículos, a RP-7 sofre uma série de intervenções para manutenção do leito da estrada, bem como do acostamento. Em 2015, por exemplo, foi licitada a obra de pavimentação de seu acostamento (MILCIADES, 2015). Em 2019, a DPV realizou a Licitação Pública n. 008/2019 para contratar a execução da nova ponte del arroyo Cuña Pirú, Ruta 7, após a constatação do esgotamento da vida útil da estrutura existente.

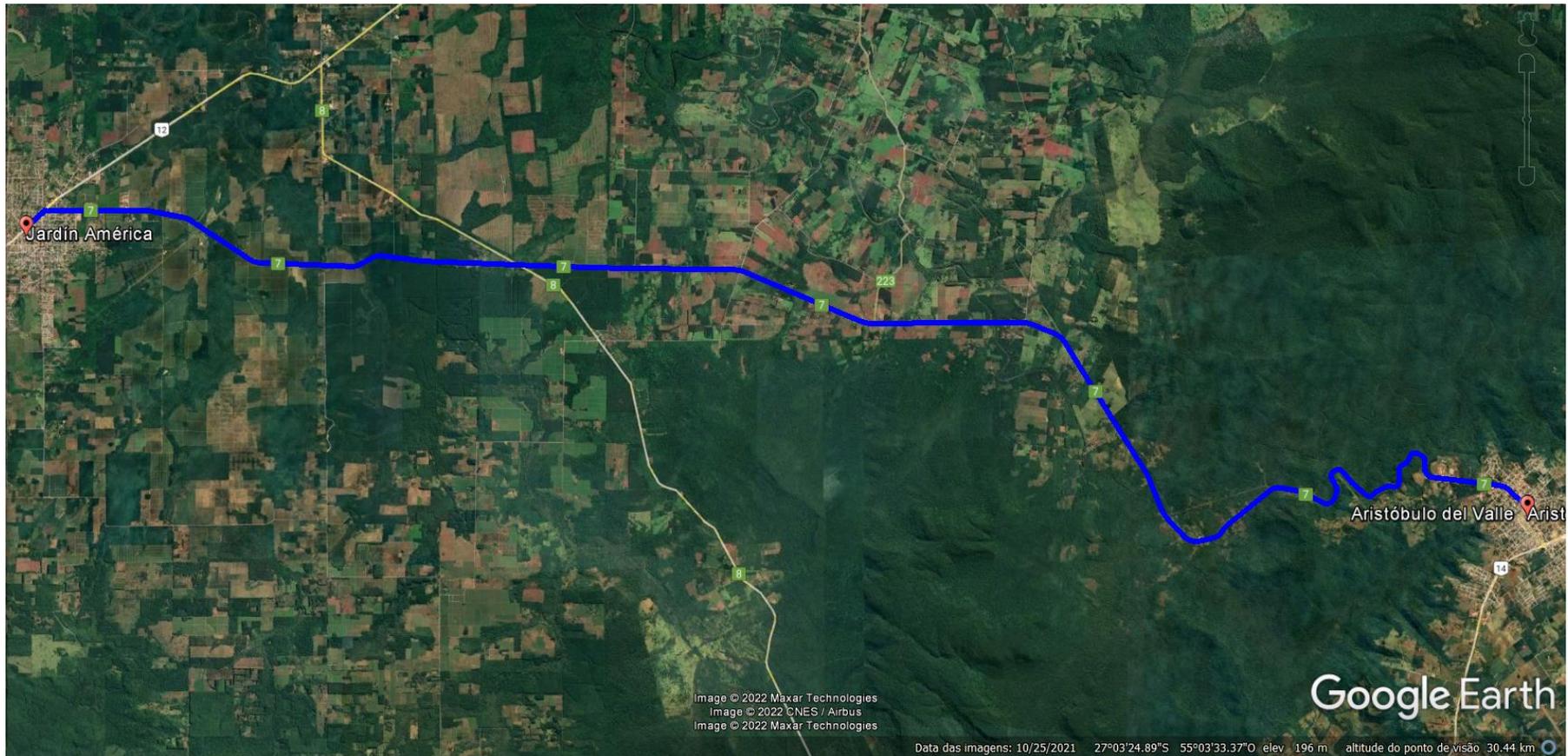
A pavimentação da RP-7 data da década de 1970, entretanto, as obras de abertura são de anos anteriores. À época, as maiores intervenções no ambiente em razão do empreendimento foram realizadas nos dez quilômetros próximos a Aristóbulo del Valle, onde foi necessário dinamitar grandes formações basálticas de até cerca de vinte e cinco metros de altura.

A RP-7 percorre aproximadamente quarenta quilômetros entre os departamentos de San Ignacio e Cainguás e é totalmente pavimentada. A rota tem uma direção geral oeste-leste e começa no cruzamento com a Rota Nacional 12, na cidade de Jardín América e termina na Rota Nacional 14, na cidade de Aristóbulo del Valle. Em seu percurso, cruza as rodovias RP-8 e RP-223 e alguns municípios como Puerto Leoni, Ruiz de Montoya e Garuhapé (Departamento Libertador General San Martín).

O trecho conecta, portanto, duas rodovias nacionais e, originalmente, visava interligar aos departamentos as duas cidades mencionadas e dar acessibilidade a outros municípios nas adjacências, favorecendo o transporte de pessoas e o escoamento de mercadorias. A região é conhecida como selva missioneira, haja vista que a província de Misiones representa a reserva de mata atlântica do país cuja formação vegetal é extremamente heterogênea, indo desde campos abertos em regiões montanhosas até florestas chuvosas perenes. Em Misiones encontra-se o maior trecho contínuo de mata atlântica do interior. (VILARÓ, 2010)

Em seguida, exibo imagem aérea demonstrativa da região com indicativos dos trechos rodoviários, interseções e as duas principais cidades que se interligam, bem como uma panorâmica da mata misionera que compõe a situação social examinada:

Mapa 6 – Imagem aérea da região onde se desenvolve a situação social na Argentina



Fonte: (GOOGLE EARTH, 2022)

Se originalmente a RP-7 objetivou interligar os departamentos, posteriormente o trecho se transformou em um intenso corredor turístico, no qual o percurso pela mata misionera se tornou um atrativo acompanhado de paradas panorâmicas e passeios ecológicos. Notícia jornalística divulgando o potencial turístico da região é reiteradamente divulgada, a exemplo:

Aristóbulo del Valle: saltos, selva y subyugantes vistas panorámicas  
Sobre ruta provincial 7, el Valle del Cuñá Pirú es un clásico por sí mismo. El asfalto corta la selva y se mueve en curvas y contracurvas. Hondos paisajes, selva enmarañada con gigantes anchicos, laureles, loro blanco, negro, timbó, guatambú, palmeras, lapachos gigantes que sobresalen de entre la fronda. Todo el embrujo de la gran selva envuelve con sus habitantes: aves, mariposas, animalitos. Por donde se lo mire, nadie puede permanecer indiferente frente a su milenaria epopeya botánica y faunística. El Parque Ecológico Municipal Cuñá Pirú no ha sufrido cambios en su conformación original – camping y balneario – está dotado de todas las comodidades requeridas por el turista: amplios sanitarios con lavaderos, parque infantil, canchas de fútbol y voleibol, cantina, luz y amplios sectores para acampar. Quinchos, bancos, mesas y parrillas. Todo en medio de una lujuriosa floresta y con varios circuitos para practicar senderismo y safaris fotográficos. En las inmediaciones también se puede acceder a otros saltos: Piedras Blancas - también acondicionado para acampar, a 7 Km. de la ruta 14-, Paredón, El Lagarto, Maravilla y Alegre. (EL TERRITORIO, 2008)

Essa configuração turística afigurou-se em viabilidade econômica de investimento e na região há toda uma logística voltada ao negócio. A página do site oficial do município de Aristóbulo del Valle é vasta quanto às possibilidades dos atrativos. A maior parte da acessibilidade destes atrativos turísticos dá-se pela RP-7. Em seguida, exemplificativamente, tem-se algumas divulgações constantes da página do site oficial do município Aristóbulo del Valle demonstrando o quão o corredor rodoviário é voltado ao turismo:

Fotografia 14 – Página oficial divulgando pontos turísticos acessados pela RP-7



The screenshot shows the official website of Aristóbulo del Valle, Argentina. The navigation bar includes links for INICIO, QUÉ VISITAR, ALOJAMIENTO, A LA CARTA, PARQUE LINEAL, and COLECTIVOS. Three featured tourist spots are displayed in a grid:

- Ruta Escénica de Aristóbulo del Valle:** A scenic road through the Selva Misionera. It is a 0.7 km stretch of Provincial Route 7, officially declared a Natural Marvel of Argentina. It includes contact information: Ruta Provincial N°7, GPS: -27.088844, -54.933991, and turismo@aristobulo.gob.ar.
- Miradores del Valle del Cuñá Pirú:** Panoramic viewpoints overlooking the Selva Misionera. Located on Provincial Route 7, 3 km from the urban area. It includes contact information: Ruta Prov. N° 7, GPS: -27.085291, -54.91963, and turismo@aristobulo.gob.ar.
- Parque Lineal Cainguaés:** A cultural and natural park located in the center of the city. It is considered a Cultural, Natural, and Tourist Heritage of Aristóbulo del Valle. It includes contact information: Sobre Av. de las Américas, GPS: -27.102445, -54.890198, and turismo@aristobulo.gob.ar.

Fonte: (ADELVALLE TURISMO, 2022)

O percurso também implica passar por várias comunidades Mbyá-Guarani, onde semelhantemente ao caso brasileiro, próximo à rodovia, é possível comprar artesanato, sendo inclusive a atividade anunciada nos municípios de Jardín América e Aristóbulo del Valle como mais um atrativo turístico.

A RP-7 é de intenso fluxo de veículos o que requer sistematicamente intervenções nos trechos, seja na recuperação dos acostamentos, ou na implantação de sinalização e nas chamadas obras de arte especiais<sup>89</sup>, como pontes. Em julho de 2020, foram iniciadas as obras de uma nova ponte do arroyo Cuña Pirú, após avaliação da DPV, uma vez que a perícia técnica sentenciou o esgotamento da vida útil da estrutura. Desde 25 de maio de 2018, devido a esses problemas estruturais, a DPV restringiu o movimento de transporte de mercadorias acima de 35 toneladas sobre a referida ponte. A restrição não implicou no fechamento da ponte, mas a circulação passou a se dar por uma única pista, alternadamente, e a cinco quilômetros por hora.

O Projeto da ponte está localizado em um dos municípios cortados pela RP-7, o município de Ruiz de Montoya, afetando principalmente a população que vive no entorno da rodovia. Sobre a obra, assim se pronunciou a DPV ao concluí-la, em dezembro de 2021:

Comenzamos este puente en plena pandemia en una ruta estratégica para la producción y el turismo ya que une dos rutas nacionales y reduce los tiempos de circulación. Es un puente muy importante y, comprendiendo eso, trabajamos para poder terminarlo a tiempo. El Gobierno de Misiones invierte permanentemente en obras para hacer nuestras rutas más seguras. (Entrevista da DPV ao jornal Enfoque Misionero em 14/12/2021) (DIRIGENTES DPV, 2021)

Quanto à execução do empreendimento, algumas informações de operação postas em seguida permitem pressupor os impactos, o investimento de recursos materiais, a atração e movimentação de agentes públicos e privados, tais quais: a demolição da estrutura existente por meio de detonação controlada e, posteriormente, a retirada de materiais para disposição final; a execução de fundações profundas tanto em apoios extremos como no novo pilar central dentro do canal feitas com estacas de concreto armado; a construção de muros de arrimo para os acessos à nova ponte, que compõem a nova via do percurso nas extremidades; a criação de novo acostamento do talude<sup>90</sup>, revestido que forma a parte inferior do suporte do tabuleiro e a contenção do solo de enchimento.

---

<sup>89</sup> Obras de Artes Especiais – OAE é o termo usado na engenharia para se referir a estruturas como pontes e viadutos. Geralmente seus projetos são bastante complexos e necessitam de técnicas construtivas especiais. (VITÓRIO, 2013)

<sup>90</sup> Talude pode ser definido como uma superfície inclinada que delimita um maciço terroso ou rochoso.

Como dito anteriormente, essa descrição síntese da obra intenta demonstrar que o empreendimento demanda operações administrativas e de engenharia e se constitui indicativo da quantidade de ações que se fazem nele presente, ainda que de forma pontual e em local específico, como a construção de uma única ponte. No escopo de favorecer a visualização de um dos eventos ocorridos durante a obra e que guardou complexidade técnica, atraindo uma série de ações de controle e de substancial impacto e riscos, apresento registro da imagem do momento em que houve a demolição da estrutura existente por meio de detonação controlada, sendo que próximas a essa ação do empreendimento há quatro aldeias Mbyá-Guarani.

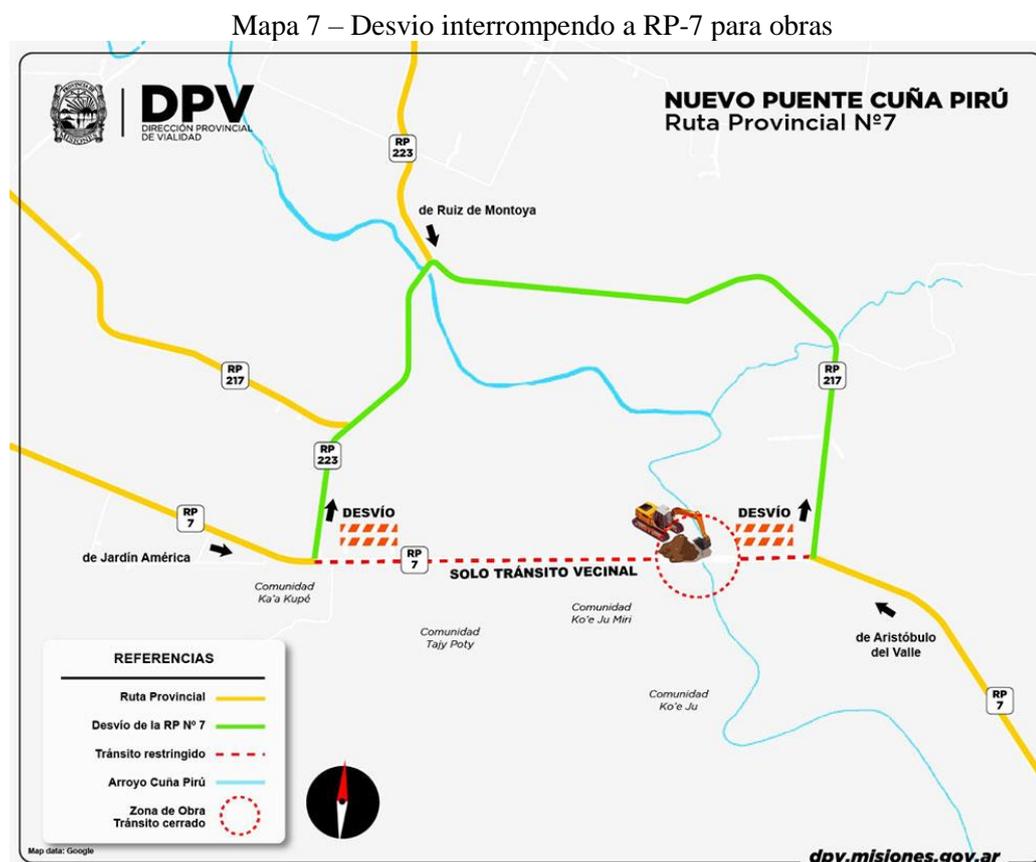
Fotografia 15 – Demolição da ponte arroyo Cuña Pirú em novembro de 2020



Fonte: (MISIONES, 2020)

Para que a demolição da obra fosse executada, bem como as demais ações efetivadas, a DPV, em julho de 2020, cortou o tráfego de veículos da referida via na zona junto à ponte da ribeira de Cuña Pirú. O trânsito foi desviado pela via provincial 223 e pela via provincial 217. Quem precisasse circular pela RP-7 sentido Jardín América-Aristóbulo del Valle deveria entrar na RP-223 e depois pegar a RP-217 até retornar à RP-7. Parte dessas vias não são pavimentadas e precisaram ser melhoradas com o fito de otimizar as condições de circulação, principalmente, nos dias de chuva. Antes do início das obras também foi necessário sinalizar adequadamente o desvio. Todo esse conjunto de ações sem dúvida alterou substancialmente a realidade local. Muito próximas à execução dos serviços há aldeias Mbyá. Vizinhos que residiam nas áreas próximas à ponte, bem como as comunidades Mbyá-Guarani tiveram a circulação desabilitada em função das obras.

Em seguida, se tem a representação infográfica desse desvio, demonstrando o local exato da interrupção e as comunidades indígenas próximas à obra em relação as quais a rota foi traçada como desvio.



Fonte: (MISIONES, 2020)

A construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú, na Argentina, semelhantemente à obra da duplicação da Rodovia BR-116, no Brasil, exigiu que à aprovação do empreendimento, com respectivas soluções de engenharia, fossem realizados os estudos ambientais, com diagnóstico das áreas de influência direta e indireta. Essas análises também se voltaram aos fatores ambientais físicos, bióticos e socioeconômicos com as respectivas avaliações de impactos e as medidas de mitigação e/ou compensação estabelecidas quanto ao impacto.

Na análise quanto ao meio socioeconômico, os levantamentos de campo mapearam quinze comunidades indígenas Mbyá-Guarani no município de Ruiz de Montoya, entretanto, afetadas pelo empreendimento foram definidas apenas cinco.

Distintamente do caso brasileiro, as comunidades Mbyá-Guarani na região já compunham, por ocasião do empreendimento, um coletivo social conhecido na província e município. Inclusive, um dos portfólios turísticos da cidade de Aristóbulo del Valle é a visitação a comunidades e a vendas de artesanatos Mbyá-Guarani. Nesse sentido se soma a Ley n. 37,

antiga Ley n. 2.727/1989, que instituiu a Dirección Provincial de Assuntos Guaraní, com o escopo de:

Instituyese un régimen de promoción integral de las comunidades guaraníes existentes en la provincia fundado en el pleno respeto de sus valores culturales y espirituales y propias modalidades de vida. Para su cumplimiento se instrumentarán y ejecutarán planes y acciones que posibiliten el acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de sus actividades productivas, como también la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanzas y la protección de la salud de sus integrantes.

A mencionada Lei, além da criação do órgão também institui uma série de regramentos, dentre os quais o registro das comunidades indígenas Guaranis na província e respectivas associações. Nos termos dos estudos ambientais, no item descrição socioeconômica e cultural do município, os assentamentos Mbyá-Guarani integram ordinariamente a composição social local<sup>91</sup>, são devidamente descritos e reconhecidos em sua localização espacial adjudicada.

Quando do mapeamento e determinação de quais comunidades seriam afetadas pelo empreendimento, o tratamento do coletivo não foi remetido a órgão específico ou a procedimento diferenciado ou exclusivo, como ocorreu no Brasil. Não identifiquei nos estudos ambientais as interveniências de órgãos especiais ou representativos para o tratamento da matéria indígena e sua relação com o empreendimento.

Em dezembro de 2021, a obra de 54m foi concluída e oficialmente habilitada pela DPV. As etapas do empreendimento e a entrega foram amplamente divulgadas nas redes sociais e canais de comunicação da província de Misiones. Na avaliação do ministro da Fazenda da província de Misiones, Adolfo Sáfran, quando da entrega da obra:

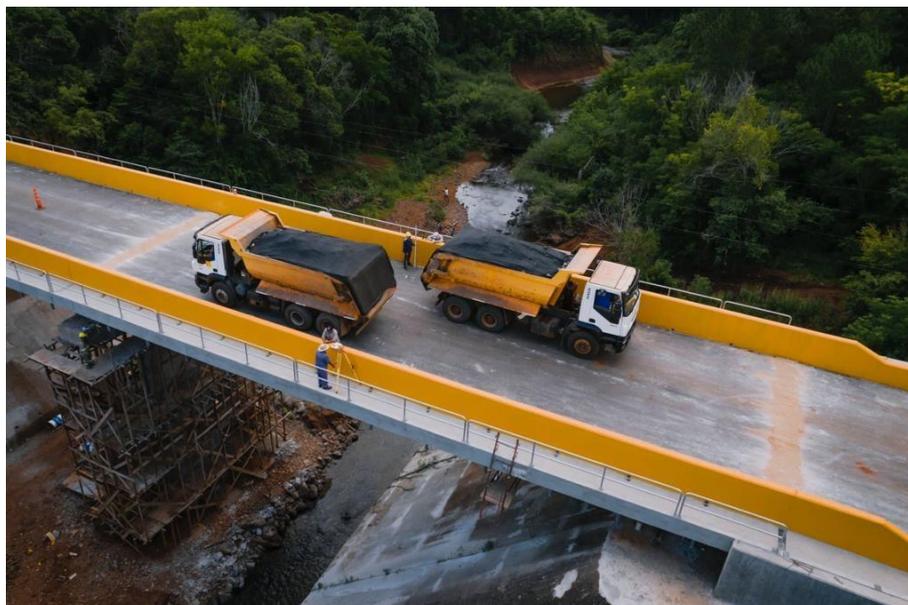
No solo por su importancia en la conexión del tránsito de viajeros y de la producción misionera, sino también porque se encuentra en una zona donde viven numerosas comunidades guaraníes que transitan a pie. La nueva estructura contempla veredas peatonales de ambos lados, con un sendero adecuado para tránsito peatonal sin intervenir en zona de vegetación sensible. (SÁFRAN, 2021)

---

<sup>91</sup> Ressalvo que a assertiva não tem o condão de definir a condição dessa composição apenas localizando-a em função do aspecto comparativo quanto ao caso brasileiro.

Essa consideração oficial quanto à relação do empreendimento e o benefício aos Mbyá-Guarani serão adiante examinadas à luz dos impactos e medidas compensatórias. Em seguida, registro a imagem da obra finalizada em sua fase de entrega:

Fotografia 16 – Nova ponte sobre arroyo Cuña Pirú na RP-7



Fonte: (MISSIONES, 2020)

A duplicação da rodovia BR-116/RS e a construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú se assemelham em seus propósitos. Foi possível observar em ambos empreendimentos descritos que a potência motriz decisória da obra guarda relação com as estratégias de desenvolvimento econômico e interligação da região e, nesse sentido, são expressas em plataformas de governos.

A despeito da dessemelhança quanto à extensão das obras e o lapso temporal distinto quanto à execução dos empreendimentos demonstrados, se tem que os impactos que decorrem de um e de outro são percebidos igualmente, se exigindo em ambos estudos ambientais típicos. Esses estudos, no que tange ao meio social que o circunda, é matéria específica e se impõe desde a projeção do empreendimento, passando pela fase executória e chegando à sua conclusão.

Com efeito, as nuances do planteamento dos projetos, a complexidade de sua operacionalização, a indústria de insumos envolvidos requereu em uma e em outra obra uma variação de agentes com suas respectivas agências de atividade. No escopo dessa pesquisa, esses agentes são categorizados como atores ou agentes sociais do empreendimento que serão reconhecidos consoante análise que se segue.

## 6.2 Do geométrico ao social: os atores sociais da relação interétnica

Nas considerações iniciais dessa pesquisa estabeleci que a análise da situação das relações interétnicas em empreendimentos de infraestrutura incluiria conhecer os vários atores envolvidos nas interações. Antes, porém, afigurei-me trazer para o plano dessa análise a organização e os valores que norteiam suas ações. Foi assim que, primeiramente, me voltei à compreensão do esquema lógico que fundamenta essas obras; em seguida, busquei estabelecer as premissas que orientam os agentes públicos quanto às percepções sobre o lugar do étnico dentro desses empreendimentos. Nessa mesma perspectiva, pretendi apreender dos Mbyá-Guarani as razões de seu avizinhamo com as estradas. Essa seção que ora se inicia tem um eixo específico: identificar os atores da situação social formada e que seriam comuns nesses projetos de transportes, a despeito do país em que se operacionalizam.

Conforme ficou demonstrado anteriormente, o planejamento e a execução de uma obra rodoviária comportam uma série de intervenções e práticas que permitem alocar a infraestrutura de transportes para além de um mero projeto de engenharia. Dessas obras emerge um campo social específico que atrai várias agências administrativas estatais e privadas, além de interlocuções políticas e jurídicas.

O planejamento e a execução da duplicação da Rodovia BR-116/RS e da construção na ponte sobre o arroyo Cuña Pirú na RP-7 e a circunstância do avizinhamo com os Mbyá-Guarani resultou em uma série de interações, mais que isso, uma situação social na qual os atores são marcados por alteridades distintas, sendo inevitavelmente forçados a interagir. Antes de partir para o reconhecimento dos atores partícipes dessa relação importa uma breve consideração sobre o prumo que considere ser designado como atores sociais na análise.

Semelhantemente ao que ocorre em uma representação teatral, em que a revelação do ator se dá através da atuação, se tem que a definição quanto aos atores sociais se operacionaliza a partir da ação. O pensamento sociológico clássico vincula a ação dos atores em face de estruturas sociais determinadas, isto é, da aptidão desses atores como promotores das mudanças sociais. A mudança social seria então a viga interpretativa que qualificaria a ação e, por sua vez, identificaria os agentes ou atores sociais.

A esse respeito, Sousa (2022) chama atenção para o fato de que pensadores contemporâneos trazem significativas questões teóricas sobre o tema, na medida em que repensam a ação de atores sociais e as possibilidades de mudança em meio a uma estrutura ou sistema social. Sousa (2022) assim sintetiza:

Para Pierre Bourdieu o ator é um “agente”; para Boudon ele se torna um “átomo” do social; em Michel Crozier ele se transforma em “estratego” de um jogo institucional, por fim, o ator de Alain Touraine compartilha com o ator de Bourdieu uma situação de conflito que emerge de relações de dominação, e com Crozier um estatuto de ator coletivo, o qual reconhece em si mesmo interesses e projetos próprios. No entanto, o ator em Touraine age com vistas à transformação de uma ordem, o que em Bourdieu permanece transcendente ao “agente”, e o qual o ator de Crozier apenas negocia.

Não pretendo, nessa seção, aprofundar a noção de ator social desses autores, trago-os apenas como um substrato útil de ponderação quanto ao encerramento de que a mudança social seja a viga estruturante do que identifica um ator social. Essa condição clássica carece ser ampliada e as distintas compreensões dos autores, sintetizadas por Sousa (2022), permitem localizar os atores sociais em várias dinâmicas de atuação e desempenho como: alterar, rebuscar ou manter. A partir da concepção de um projeto, pode ser operacionalizado dissemelhantes resultados e direções, que podem se vincular à transformação de uma ordem, incremento dessa ou, simplesmente, conservação.

No arremate quanto a essa dilatação de compreensão quanto aos atores sociais, valho-me mais uma vez da metáfora do teatro: tal qual o artista necessita do script e de um cenário, o ator social seria aquele que desempenha um papel dentro de um enredo, de uma trama. No dizer de Souza (1988, p. 12): “um determinado indivíduo é um ator social quando ele representa algo para a sociedade (para o grupo, a classe, o país), encarna uma ideia, uma reivindicação, um projeto, uma promessa, uma denúncia”.

Nesse sentido, Souza (1988) ainda estabelece a definição quando sustenta a ideia de que um ator não é necessariamente uma pessoa, podendo também se identificar numa classe, numa categoria, num grupo ou em instituições. Esse entendimento é corroborado na compreensão de Sabourin (2002). Ao tratar sobre desenvolvimento local, o autor acentua que os atores são os agentes sociais e econômicos, indivíduos e instituições, que realizam ou desempenham atividades, ou então mantêm relações num determinado território.

Nesse diapasão, Ortiz (1983) ressalta que na teoria sociológica desenvolvida por Bourdieu a questão da mudança é tema transversal. O que o autor acentua, sobretudo, são as relações de poder presentes no mundo social, assim como a reprodução de uma estrutura objetiva interiorizada pelos agentes.

Com essas ponderações sobre os atores sociais, no esteio dessa pesquisa, atores são considerados os indivíduos ou grupos de indivíduos, instituições que direta ou indiretamente integraram a rede de interação que se formou a partir do empreendimento e que

desempenharam, representaram, materializaram, atuaram e executaram, nos termos de Souza (1988), uma ideia, uma reivindicação, uma promessa, uma denúncia e um projeto.

Considerando que a expressão das relações com os atores sociais abrange diferentes atividades e interações ao longo da existência do projeto, bem como que o escopo de observação nesta pesquisa são as relações interétnicas, o perímetro do mapeamento dos atores sociais foi dado, num primeiro momento, nas ações de planejamento e, em seguida, nas ações de execução que repercutem no coletivo Mbyá-Guarani. Com esse delineamento, considere o raio de verificação quanto aos atores sociais a partir de quatro predicamentos que serão em seguida apresentados: os atores sociais estatais, atores sociais intervenientes, atores sociais de mercado e atores sociais singulares.

Conforme descrito no capítulo segundo dessa pesquisa, empreendimentos de infraestrutura obedecem a uma racionalidade formal instrumental que requer um engenho organizativo e, como parte desse, planos logísticos, normas que o legitime, parâmetros de priorização, estudos validadores da obra e um corpo administrativo que o execute. Esses são itens de operacionalização do empreendimento, mas como se dá a concepção do projeto? A ideação de um empreendimento tem pelo menos quatro nascedouros: podem ser instituídas em programas de governo, ter uma origem eminentemente técnica, advir de demandas parlamentares e, por fim, de reivindicações da sociedade civil. Essas matrizes podem se mesclar numa mesma demanda, conforme esclarecido em entrevista realizada com um gestor público:

Há um plano logístico de infraestrutura que tem um olhar a longo prazo. Esse olhar leva em conta a demanda de carga e de passageiros e a infraestrutura que se tem. Com esse cruzamento se verificam gargalos e limitações da infraestrutura. Quando se projeta isso para o futuro, aí se ver que está muito mais engargalada a infraestrutura atual e, ainda ficará bem mais crítica. Dessa forma são efetuados estudos e planejamentos para ver o que, de acordo com as características locais, seria resolutivo para essa demanda: uma hidrovia, uma ferrovia ou a duplicação de uma rodovia. São exercícios que são feitos consoante alguns critérios, principalmente se o empreendimento é viável. Tem metodologia própria para isso. Se analisa o ciclo de vida do empreendimento, a implantação e a operação, durante um determinado período estabelecido. Se observa uma relação custo-benefício, o retorno dessa obra. O que seria um retorno desse empreendimento? Fomentar o crescimento do PIB dos municípios ao qual atravessa a rodovia; facilitar ou minimizar o tempo de viagem; segurança viária, se seria melhor uma pista simples ou uma pista duplicada; e, operacional que seria ampliar a possibilidade de transporte. O órgão executa, pensa como materializa essas proposições, realizando estudos mais pormenorizados, demandas da região e qual de fato é o empreendimento que precisa ser feito. Esses são os chamados estudos de viabilidade técnica e ambiental, que visam tornar elegível o que vai virar projeto de engenharia e obra no futuro.

Um empreendimento deveria nascer dessa forma, deveria ser blindado pelo cunho técnico. Mas acontece de, às vezes, esses projetos ganharem um tom de programa de governo, de estratégias, daí que nascem como parte de um programa de governo. São encaminhados para estudos do órgão, ainda que inicialmente não fizessem parte do plano logístico. Também podem se originar de solicitações de determinado deputado, que os apresenta ao ministro e seguem para análise do órgão. Particulares também encaminham pedidos, como, por exemplo, associações, mas é mais raro. Normalmente solicitam ao parlamentar que os represente. Não vejo problema nisso, pois o parlamentar representa ali o interesse de quem o elegeu. O órgão tem sua carteira de projeção de empreendimentos, mas recebe esses outros pedidos também. Muitos desses pedidos, quando efetuado os estudos de viabilidade, dá para ver que vão se adequar bem à metodologia. Assim as várias proposições de empreendimentos são ranqueadas. (Entrevista realizada no dia 03/08/2021) (GESTOR LGRM, 2021)

Se gestado em programa de governo, ou ainda, em demanda parlamentar sobressai ali a presença de agentes políticos<sup>92</sup>, por exemplo, presidente, governadores, ministros de Estado, secretários, deputados, senadores, os quais compõem os altos escalões do poder público e desempenham funções de direção, orientação ou supervisão da administração. Essa condição de atuação aloca a ideação de um projeto como sendo uma diretriz de governo, ou ainda, um pleito necessário que representa a vontade da sociedade e, como tal, é elevado ao status de interesse público.

Se originada de avaliações técnicas, se estará diante do axioma da segurança, da perícia, da competência originária quanto ao planejamento, sobressaindo aí a presença de agentes administrativos ou burocratas, atores que se definem por sua capacidade, estratégias e mecanismos de coordenação e execução (NORTH, 1990); detentores de expertise específico que se constitui em atributos que lhes conferem singularidade para atuar no ambiente do mercado da infraestrutura, em sua configuração de calculabilidade, conforme Weber (2015).

Esse reconhecimento originário quanto à concepção de um projeto de infraestrutura oferta o primeiro predicamento de atores sociais: os estatais.

Conforme se depreende do próprio termo, atores sociais estatais são aqueles oriundos do Governo ou do Estado e exercem funções públicas no Estado. Como já observado, podem ter sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado, como os políticos, e, nesse mesmo escopo, serem nomeados para exercício de funções auxiliares típicas estruturais,

---

<sup>92</sup>Agentes políticos: Chefes do Poder Executivo e seus auxiliares (Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais), membros do Poder Legislativo, Magistrados, Membros do Ministério Público (Procuradores e Promotores), Membros dos Tribunais de Contas (Ministros e Conselheiros) e diplomatas.

como os ministros de Estado. Também podem atuar de forma permanente, como os servidores públicos que operam a burocracia (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

Por oportuno, quero realçar uma breve consideração sobre a burocracia. Comumente, o termo não é bem recepcionado pelos servidores públicos, haja vista que ao longo do tempo a burocracia tem sido interpretada como mecanismo de travancamento quanto à busca de resultados, de forma que nomear um ator administrativo como burocrata seria qualificá-lo como alguém que atua no embaraço da persecução dos resultados. Entretanto, convém esclarecer que burocracia é um procedimento administrativo que consiste na organização de um grande número de pessoas que precisam atuar em conjunto. É um modelo que se distingue pela clara hierarquia de autoridade, a rígida divisão do trabalho, bem como regras, regulamentos e procedimentos inflexíveis. A burocracia comporta, mas não se confunde com, o fluxo interno de trabalho. Na terceira seção do segundo capítulo, esclareci sobre essa ação burocrática no engenho operativo da infraestrutura de transportes, evidenciando que a atividade consubstancia a estruturação formal da organização para a realização de objetivos comuns no longo prazo.

Esses atores estatais administrativos, em sua espécie de poder-dever, formam parte do poder do Estado e dão a capacidade operativa aos empreendimentos de infraestrutura de transportes, tornando desta forma factível uma ideação, um processo macroestrutural econômico.

Nos empreendimentos delineados na seção anterior esses atores estatais são precisamente percebidos. Na duplicação da Rodovia BR-116/RS é clara na concepção do projeto os vínculos de natureza técnica e ao mesmo tempo entremeados numa plataforma de governo. Entre as datas da primeira projeção da obra e a concretização decisória quanto à inserção do projeto na carteira de empreendimentos do órgão executor, no caso o DNIT, ocorreu um lapso temporal de aproximadamente sete anos. O evento somente foi consolidado a partir da ação de agentes políticos, Chefe do Poder Executivo e seus Ministérios auxiliares, como o, à época, Ministério dos Transportes, atual Ministério da Infraestrutura, além do Ministério da Economia e do Planejamento. Essas instituições foram e são chaves na execução de um programa de governo, no caso, o PAC, que por sua vez deu à infraestrutura de transportes um caráter estratégico e de propriedade quanto ao relevante interesse social, tornando-se naquela circunstância os empreendimentos como inadiáveis, se dispensando inclusive a parametrização de avaliação dos estudos de viabilidade técnica e ambiental. O empreendimento de duplicação entrou no rol de obras do programa e só então pode ser operacionalizado.

Semelhantemente, na construção da ponte do arroio Cunã Pirú, esses atores estatais são enxergados. O Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos em Misiones,

em seu papel de programar, investigar, projetar e fiscalizar a construção e manutenção de obras públicas, conforme previsto em lei de criação dos Ministérios na Província de Misiones (Ley I n. 70, antes Ley n. 2557), assume a obra da ponte como parte do programa institucional. No site oficial e em matérias jornalísticas diversas, sobressai o tom operativo de ideação, inclusive ao capitanear alcance político quanto à modalidade de investimento<sup>93</sup> do empreendimento:

El martes 14 de diciembre quedo oficialmente habilitado por la Dirección Provincial de Vialidad de Misiones el nuevo puente sobre la Ruta Provincial 7, que une las localidades de Aristóbulo del Valle (RN 14) y Jardín América (RN 12). Esta obra, que fue ejecutada íntegramente con fondos provinciales, y fue llevada adelante luego de que se detectara el agotamiento de la vida útil de la anterior estructura que data del año 1960. (Entrevista concedida a portal oficial no dia 16/12/2021) (ARGENTINA, 2021f)

Ainda se observa nesse sentido que declarações de gestores quanto ao empreendimento apontam a correlação do mesmo com objetivos estratégicos de desenvolvimento econômico da província, conforme se depreende na declaração oficial de Sebastián Macias (2021), presidente de Vialidad de Misiones:

Se trata de una ruta muy importante para el movimiento productivo, logístico y turístico de Misiones por lo que se está destinando todos los recursos necesarios para rehabilitarla en lo que queda del año, va cone el puente definitivo a disposición de los misioineros y todos quienes recorren la província. (Entrevista concedida ao nornal Economics em 13/10/2021)

Uma vez consolidada a idealização dos projetos na carteira de empreendimentos dos órgãos executores, operacionalmente, ambos empreendimentos atravessam etapas de planejamento, situação em que o projeto se materializa através dos agentes estatais administrativos que atuam em órgãos específicos, como o DNIT no Brasil e a DPV na província de Misiones na Argentina. Em coordenações específicas de planejamento e engenharia, um corpo operacional de agentes atuou no engenho burocrático que contempla estudos, locação e ampliação de recursos, tratativas com outros entes públicos, contratações e execução de obras. Exemplificando essa atuação burocrática, apresento imagem do momento em que o gestor público argentino abre as propostas licitatórias na qual se buscou contratar a empresa executora

---

<sup>93</sup> Muitos dos investimentos em infraestrutura na Argentina são obtidos em organismos estrangeiros. No Ministerio de Hacienda, Finanzas, Obras y Servicios Públicos em Misiones, por exemplo, há uma subsecretaria que cuida dos financiamentos internacionais, evidenciando que essa modalidade de financiamento no alcance de investimento é institucionalizada.

para a construção da ponte. A imagem foi veiculada em vários meios de comunicação do Estado argentino e de forma mais veemente na província de Misiones.

Fotografia 17 – Atuação burocrática da obra: abertura de proposta de licitação da construção da ponte Arroyo Cuña Pirú



Fonte: (MISIONES, 2022).

Esses são atores sociais estatais administrativos, cuja forma de atuar interage com diferentes ambientes institucionais e mecanismos de inter-relacionamento e de coordenação com as esferas de relacionamento, em uma concertação interna e externa.

Alves (2019), considerando as várias vertentes do institucionalismo, arremata que o Estado é um ator societal ativo e as instituições burocráticas atuam como elementos interacionais. Esses atores precisam resolver estrategicamente problemas de coordenação considerados cruciais para o desenvolvimento de suas competências específicas (HALL; SOSKICE, 2001).

No caso de empreendimentos de infraestrutura de transportes, para que sua operacionalização ocorra são necessárias autorizações administrativas de outros ambientes institucionais. Uma dessas autorizações, já debatida nesta pesquisa no momento em que discorro sobre a racionalidade compensatória, é a licença ambiental. É a partir dessa licença que realço o segundo predicamento de verificação quanto aos atores sociais: os intervenientes.

Agentes intervenientes, genericamente, são aqueles que direta ou indiretamente têm relação com o empreendimento. Entretanto, há relações que guardam singularidade pela força normativa e nesse sentido adquirem contornos para além da coadjuvação. É o caso da situação em que o órgão participa da relação na condição de anuente, ou seja, é responsável por dar consentimento, conferir permissão, para a realização de algo. Todo órgão anuente é um interveniente, mas nem todo interveniente é um anuente.

Alguns órgãos governamentais têm a função legal de atuar mediante análise, dentro de sua competência, emitindo ou não o licenciamento de obras de projetos de infraestrutura. Di Pietro (2005, p. 220) conceitua o instituto da licença como sendo: “o ato administrativo unilateral e vinculado pelo qual a Administração faculta àquele que preencha os requisitos legais o exercício de uma atividade”.

No Brasil, esse órgão anuente quanto à licença ambiental em empreendimentos rodoviários de jurisdição federal é o IBAMA. Nesse escopo, considerando as especificidades dos impactos sociais e culturais que decorrem dos empreendimentos, se regulamentou através da Portaria Interministerial n. 60/2015 a participação de alguns órgãos e entidades enquanto pareceristas sobre temas de sua competência no licenciamento ambiental, sem prejuízo dos órgãos já existentes, a saber: a) Fundação Nacional do Índio – FUNAI, por ocasião da avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terras indígenas, bem como para apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos; b) Fundação Cultural Palmares – FCP, quando da avaliação dos impactos provocados pela atividade ou empreendimento em terras quilombola, bem como apreciação da adequação das propostas de medidas de controle e de mitigação decorrentes desses impactos; c) Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, por ocasião da avaliação acerca da existência de patrimônio arqueológico identificados na área de influência direta da atividade ou empreendimento, bem como apreciação da adequação das propostas apresentadas para resgate e salvamento; d) Ministério da Saúde, quando da avaliação e recomendação acerca dos impactos sobre os fatores de risco para a ocorrência de casos de malária, no caso de atividade ou empreendimento localizado em áreas endêmicas; e) Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA quando se fizer necessária a promoção de reassentamento de comunidades ou houver impacto nas áreas de assentamento rural; f) Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBIO, quando os empreendimentos interceptam ou impactam Unidades de Conservação Federais.

De acordo com o § 1º do art. 4º da Resolução CONAMA n. 237/1997:

O IBAMA fará o licenciamento de que trata este artigo após considerar o exame técnico procedido pelos órgãos ambientais dos Estados e Municípios em que se localizar a atividade ou empreendimento, bem como, quando couber, o parecer dos demais órgãos competentes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, envolvidos no procedimento de licenciamento.

Este dispositivo estabelece a necessidade de que o IBAMA, quando couber, considere o parecer dos demais órgãos envolvidos no procedimento de licenciamento.

Em entrevista com gestor da área ambiental busquei entender como se operacionaliza essa estratificação de pareceres e como tais eram recepcionados no órgão licenciador:

Anteriormente, todas as tratativas eram conduzidas pelo próprio IBAMA, o que o tornava único agente de interlocução com o empreendedor. Os demais órgãos partícipes do processo de licenciamento manifestavam-se junto ao coordenador do processo, o IBAMA, tanto na fase de elaboração do Termo de Referência<sup>94</sup> quanto na fase de análise dos estudos elaborados. Atualmente, as tratativas têm sido feitas diretamente entre o empreendedor e os entes partícipes do processo de licenciamento, que emitem seus próprios termos de referência para a elaboração de estudos específicos, sem uma interface com o órgão licenciador. Quando os estudos são finalizados e aprovados pelo interveniente (por meio de consulta pública ou não) é que o documento é encaminhado com sua anuência ao órgão licenciador, que apenas dará um ciente, sem entrar no mérito do atendimento.

Atualmente, o IBAMA vem desempenhando cada vez menos o papel de coordenador e disciplinador dos procedimentos do licenciamento, tendo sido expedidas várias normas internas de cada um dos órgãos partícipes disciplinando procedimentos que muitas vezes não guardam consonância com o procedimento previsto na legislação ambiental. (Entrevista realizada no dia 08/12/2021) (GESTOR AFF, 2021).

Esses órgãos ou entidades que participam do licenciamento ambiental têm sido nomeados como intervenientes no processo de licenciamento, mas operacionalmente atuam em seu conteúdo avaliativo e mantém uma relação direta com o empreendedor em termos negociais, semelhante ao agente social anuente do empreendimento, no caso, o IBAMA.

No empreendimento de duplicação da Rodovia BR-116 sobressai na relação com os Mbyá-Guarani o agente social interveniente FUNAI, cuja atuação institucional se volta à avaliação do controle e mitigação de possíveis impactos ambientais decorrentes de interferências externas aos povos indígenas.

Uma vez verificada a presença de povos indígenas nas cercanias de onde se realizaria o empreendimento, houve a recomendação ao empreendedor de que se acionasse a FUNAI, no sentido de que fosse efetuado estudo, plano e programa específicos no qual seriam propostos e firmados os termos compensatórios com vistas à obtenção do licenciamento da obra. No caso específico, a importante atuação da FUNAI em seu parecer redundou no estudo do plano básico

---

<sup>94</sup> Nos termos do inciso X e XI do art. 2º da Portaria Interministerial n. 60/2015 é o documento elaborado pelo IBAMA que estabelece o conteúdo necessário dos estudos a serem apresentados em processo de licenciamento ambiental e que contempla os conteúdos apontados pelos Termos de Referência Específicos. Esses por sua vez são os documentos elaborados pelos órgãos e entidades envolvidos no licenciamento ambiental que estabelecem o conteúdo necessário para análise dos impactos afetos a cada órgão ou entidade.

ambiental indígena, na elaboração do programa de apoio às comunidades Mbyá-Guarani e no respectivo plano operativo que ainda se encontra em execução, consoante subprogramas pactuados.

No Brasil, em empreendimentos de infraestrutura de transportes que afetem povos indígenas, a FUNAI é um ator social interveniente institucional que participa, organiza, direciona e influencia nas interações que ocorrem entre o coletivo indígena e o empreendedor. A esse respeito, se poderia considerar que os órgãos atuantes no processo de licenciamento, como a FUNAI, deveriam ser alocados na condição de agentes sociais estatais. Se a designação for tomada tão somente pelo vínculo originário fundacional isso seria razoável, entretanto, a predisposição aqui estabelecida foi a presença e a atuação nas relações que se formam no empreendimento de transportes e, nesse sentido, muito embora esses órgãos integrem um quadro estatal, sua premissa de atuação é distinta do conceito ou ideia original encampada no empreendimento. A atuação dos intervenientes contrabalança decisões que, se não observados os devidos critérios, poderiam pulverizar singularidades existenciais específicas.

Essa condição da presença de interveniente específico voltada aos povos indígenas é distinta no empreendimento da construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú. Nos estudos de impacto ambiental do empreendimento não verifiquei a atuação de órgãos e entidades, enquanto pareceristas sobre temas de competência exclusiva na relação formada a partir da relação do empreendimento com os Mbyá-Guarani. No modo consolidado na Lei n. 3.079/1993 da Província de Misiones em que se determinam as responsabilidades e os critérios para o uso e implementação da avaliação do impacto ambiental há item sobre estudos socioeconômico e cultural a ser ponderado quanto aos impactos sofridos em decorrência do empreendimento:

Artículo 6. 3. El medio socio-económico: el uso y la ocupación del suelo, los usos del agua y aspectos económicos y sociales, destacando los sitios y monumentos arqueológicos, históricos y culturales de la comunidad, las relaciones de dependencias entre la sociedad local y los recursos ambientales y la utilización potencial futura de esos recursos.

As interações estabelecidas com os Mbyá-Guarani no empreendimento da construção da ponte se deram no bojo dos estudos que são efetuados por empresas contratadas, sem a participação de intervenientes, como ocorre em termos instituídos pelo Estado brasileiro. Dessa forma, se tem que na obra da ponte as considerações específicas quanto aos povos indígenas foram examinadas em estudos ambientais gerais.

Essa perspectiva de que a matéria indígena é tratada no bojo de estudos gerais pode ser ampliada para o Estado argentino, quando se analisam os termos da regulamentação complementar, o Decreto n. 91/2009, em que aspectos da Lei n. 26.331/2007 são especificados. Definições conceituais ali são inseridas, por exemplo, a de comunidades indígenas, mas não relacionadas a um conteúdo claro e decisivo no que diz respeito à obrigatoriedade de um trato específico de contorno assecuratório cultural e existencial de comunidades, como ocorre na legislação brasileira.

Em empreendimentos de transportes nas etapas do licenciamento e, até antes desses, por ocasião dos estudos de viabilidade técnica da obra, é necessária elaboração e implementação de estudos e ações ambientais específicas. Com o fito de garantir o cumprimento dos quesitos estabelecidos na legislação para obtenção das licenças ambientais dos empreendimentos de infraestrutura, os órgãos executores, DNIT e DPV, procedem à contratação de diversos serviços ambientais.

Os atores estatais administrativos se articulam em suas esferas de coordenação para solucionarem os problemas de cada domínio do empreendimento com agências de mercado.

Por meio de licitações, convênios, termos de cooperação e outros instrumentos jurídicos, os órgãos executores do empreendimento se aliam, por vínculo contratual, a prestadores de serviços ambientais para consecução de seus resultados. Dessa relação exsurge o terceiro predicamento: os agentes sociais de mercado.

Esses agentes de mercados são os prestadores de serviços contratados pelos agentes estatais para operacionalizar os estudos, os projetos, as medidas, os programas e as metas instituídas e firmadas de gestão ambiental. São agências privadas ou públicas, de segmento especializado, que incorporam em sua atuação a disponibilização de um conjunto de recursos humanos, materiais e tecnológicos específicos, com atuação na área ambiental. Usualmente, essas agências são nomeadas em suas contratações, junto ao poder público, como gestoras ambientais. Para entender melhor a atuação desses agentes entrevistei gestor privado operante do ramo do mercado ambiental, que esclareceu o escopo da atividade:

O elemento fundamental que os agentes de mercado podem oferecer aos parceiros públicos na execução de estudos e projetos é a flexibilidade operacional para alocar recursos, sejam eles humanos ou tecnológicos. Os agentes de mercado, neste caso específicas empresas, fundações que atuam nas áreas social e ambiental, já detém expertise em um grande e variado conjunto de temas afetos a tais áreas, com quadros de referência e multidisciplinares. Integram uma rede dinâmica de comunicação de prestação de serviços consultivos, o que permite identificar rapidamente profissionais de ponta em qualquer especialidade que se faça necessária e alocá-los a serviço do cliente

ou projeto. Uma vez que estão permanentemente buscando competitividade tais agentes investem em tecnologia de ponta e promovem ações de modernização com maior frequência. Essas empresas têm por prática atuar nos mais diversos mercados em regiões e situações as mais variadas, o que lhes confere um leque vasto de experiências que podem ser aperfeiçoadas e adaptadas constantemente. Os agentes privados de mercado agregam flexibilidade alocativa na mobilização de recursos específicos, de forma complementar à atuação protagonista dos atores públicos. Se eu tivesse que resumir o que o mercado traz de maior ferramenta e diferencial diria que é a expertise e a flexibilidade. Na operacionalização de um projeto ou um programa compensatório que lidam com povos indígenas, por exemplo, surgem situações nunca vistas. Isso é muito frequente. Nessas circunstâncias a gente tem flexibilidade de atuação, de buscar uma resposta para o caso concreto, de mudar o rumo, de trocar os caminhos, de atender questões que surgem, inclusive, de pontos que não foram considerados no programa, mas se afiguraram no momento da execução como realmente importantes para o povo indígena. O setor público é travado. Quando ele tem que pensar em uma solução, essa solução precisa ser licitada, mas a resposta para o caso concreto requer urgência. (Entrevista realizada no dia 14/01/2022). (GESTOR DO MERCADO AMBIENTAL JR, 2022).

O aspecto a ser realçado quanto a esses atores sociais se vincula aos resultados que eles favorecem que sejam alcançados em sua atuação. Não há melindres em assumir seu papel enquanto agente de mercado e os liames dessa atuação. Assim, montam planos ambientais, consoante termo de referência das agências estatais, realizam estudos, capturam profissionais que atendem a demandas específicas, intermediam reuniões e relações, vão a campo e operacionalizam programas.

A presença desses agentes na instrumentalização das articulações e execução de programas compensatórios ambientais é corroborada por gestor público como sendo a solução para a eficiência no cumprimento dos acordos:

A gente tem uma falha no cumprimento desse tipo de condicionante, porque não é nosso objeto fim. A gente não tem expertise para fazer esse tipo de execução. Vejo quando as empresas privadas pegam e fazem as condicionantes ambientais, eles são muito mais dinâmicos. Eles contratam os profissionais específicos. O órgão responsável pela execução do empreendimento não tem essa maleabilidade. Por exemplo, se tem que contratar uma casa de cultura, construir casa de saúde, essas e muitas outras das ações postas como compensação se assemelham a políticas públicas. Essa não é a expertise do órgão. Nossa execução é travada. (Entrevista realizada no dia 03/08/2021) (GESTOR LGRM, 2021)

A presença marcante desses atores sociais de mercado em ambos os empreendimentos é observável. Na Duplicação da Rodovia BR-116, foi autuado no DNIT o Processo n. 50600.007048/2006-51, cuja acessibilidade de consulta é pública. Esse processo trata da

contratação de empresa, dentre outras especificações, para a realização dos estudos ambientais indígenas, bem como a elaboração do programa de compensação. O contrato firmado sob identificação PP-012/08-00 teve em seu termo de referência disposição específica sobre a disponibilidade de técnicos que deveriam assessorar ao órgão executor nas ações que fazem parte dos contornos do licenciamento. Assim situa o termo de referência quanto aos objetivos e às diretrizes gerais dos serviços:

Durante todo o desenvolvimento dos estudos, a Contratada deverá disponibilizar técnicos que assessoram o DNIT quando da realização das reuniões técnicas de análise de documentação do licenciamento pretendido junto ao IBAMA e/ou demais órgãos de interesse ao licenciamento ambiental, como por exemplo: FUNAI, IPHAN e órgão ambiental estadual, bem como nas audiências públicas, quando couber, subsidiando o DNIT para responder quaisquer questionamentos durante o processo do licenciamento. (BRASIL, 2006, p. 11)

Posteriormente, foi firmado o Termo de Cooperação, contrato n. PP-813/12 com a Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU, vinculada à Universidade Federal de Santa Catarina, cujo objeto se volta à execução de programa ambientais e indígenas. Segundo o que dispõe o termo de referência expedido pela FUNAI, a ação contempla os estudos socioambientais das terras indígenas e dos grupos indígenas situados na área de influência direta e indireta da BR-116/Trecho Porto Alegre – Pelotas e o plano operativo compensatório.

Semelhante contratação de estudos ambientais também ocorreu como parte da construção da ponte sobre o arroyo Cunã Pirú. Agentes de mercado<sup>95</sup>, nomeados como consultores, foram contratados para a realização dos estudos de impactos e proposições das medidas mitigatórias. Nos termos da apresentação do próprio estudo:

El presente informe brinda la información introductoria, del proyecto y de línea de base para poder realizar la identificación y valoración de impactos, como el diseño de medidas y del Plan de Gestión Ambiental y Social – PGAS. Es así que el presente Informe está compuesto de 7 Capítulos y sus Anexos I, II, III, IV y V. En el Capítulo 1 – Introducción, se presentan los datos generales del proyecto, la metodología del estudio, el marco legal e institucional correspondiente y el Plan de Comunicación Social y Participación Ciudadana realizado durante la elaboración del estudio y a desarrollar durante la etapa de ejecución de la obra. La descripción de las características técnicas del puente a construir se establece en el Capítulo 2 – Descripción del Proyecto. En el

---

<sup>95</sup> Consultores Rocío L. Páez Campos DNI: 31.208.108 Ingeniera en Recursos Naturales y Medio Ambiente M.P. 3054 – RPCEIA N°77, Aspectos del Medio Físico y Biológico. Víctor Hugo Páez Oliva DNI: 92.297.980 Ingeniero en Construcciones M.P. 2481 – RPCEIA N°100, Aspectos del Medio Construido. Karin N. Scholler Gunzelmann DNI: 92.756.804 Licenciada en Trabajo Social. La empresa a la cual se le adjudicó la obra es Carlos E. Enríquez S.A. (CEE S.A.). (MISIONES, 2020)

Capítulo 3 – Área de Influencia del Proyecto, se delimitan de manera escrita y gráfica las Áreas de Influencia Directa e Indirecta, además del Área Operativa y de Obra. El Capítulo 4 – Diagnóstico Ambiental del Área de Influencia, describe los aspectos ambientales Físicos, Bióticos y Sociales del Área de Influencia determinada en el capítulo anterior. En el Capítulo 5 – Impacto Ambiental, se describen las metodologías para la Identificación y Valoración de impactos ambientales, se aplican las mismas y se obtiene un listado de los principales impactos negativos y positivos de la concreción del proyecto en sus dos etapas: Constructiva y Operativa. Los Capítulos 6 – Medidas de Mitigación y 7 – Plan de Gestión Ambiental y Social, describen de manera pormenorizada, en el primer caso, y general en el segundo, las acciones a desarrollar para lograr la prevención, mitigación y/o compensación de los impactos negativos producidos, y a su vez para potenciar o acrecentar los impactos positivos. (MISIONES, 2020)

Nessa composição de mapeamento dos atores sociais, em alguns empreendimentos, a depender do tempo de execução do programa compensatório, um outro predicamento de agentes sociais se apresenta: são os atores sociais singulares.

Programas compensatórios ambientais comportam a execução de uma série de atividades, algumas delas são necessárias interlocuções com indivíduos ou entidades locais e acabam atraindo uma rede de contatos e parcerias. A relação com o povo indígena é movida por um outro vínculo, que não o contratual. Esses agentes se atam pelo voluntarismo e sua interação com o povo indígena adquire contorno mais independente e continuado. Esses agentes divulgam, promovem, intermediam e operacionalizam demandas do povo indígena que são percebidas a partir da interação. No dizer de Roscoe (2022a), “são parceiros por afetividade, talvez os elos mais importantes dessa relação, são elos que se criam e podem permanecer” (Entrevista realizada no dia 09/03/2022).

Essa condição de trato é mais observada em circunstância na qual o programa ambiental é executado por um lapso de tempo maior, situação em que as parcerias iniciadas através das interlocuções dos agentes de mercado com os agentes comunitários adquirem contornos de interação direta e mais duradoura com os povos indígenas.

No empreendimento de duplicação da Rodovia BR-116, a operacionalização do empreendimento já dura dez anos. A ação desses agentes sociais foi observada, a exemplo da atuação da jornalista Sara Bodowisk que se tornou promotora na divulgação da arte Mbyá-Guarani, bem como fomentadora de campanhas de auxílio aos Mbyá-Guarani durante a pandemia do COVID-19. Parcerias também foram observadas em restaurantes à beira da estrada em que se estabeleceram pontos de venda de artesanato a partir da interlocução iniciada com a empresa que operacionaliza o programa de compensação. Em seguida, a título de exemplo, segue a imagem que retrata a atuação desses agentes sociais singulares. Trata-se de



as diferenciações operacionais pontuais, esses predicamentos de atores sociais são comuns a quaisquer empreendimentos. Interessa agora que isso seja observado nas situações sociais apresentadas, comparando os termos da interação desses atores sociais com os componentes-chave dessa relação: o povo indígena Mbyá-Guarani.

### **6.3 Os contornos da interação social em empreendimentos rodoviários**

Na seção anterior identifiquei atores sociais comuns em empreendimentos de infraestrutura de transportes. O cenário de desempenho desses atores adveio de projetos políticos que foram processados em instâncias administrativas, abalçados por agências de intermediação, operacionalizados por agências de mercado e, ocasionalmente, englobados por um voluntarismo singular.

No caso em estudo, se está diante de uma peculiar situação social de interação, representando utilizações distintas de um mesmo eixo: de um lado, uma agência estatal imersa no cumprimento de sua função precípua, a saber, gerir e executar os empreendimentos de infraestrutura de transportes que se constituem como estratégias de desenvolvimento econômico da região; do outro lado, um coletivo indígena cujo avizinhamento com as estradas se estabelece como instrumental das transformações criativas na operacionalização de suas bases existenciais.

Entrepondo essa situação se têm os atores sociais que representam e interpretam uma ideia, um projeto, compartilhando em um mesmo evento elementos da sua cadeia de valor, mas cuja ação está vinculada a uma proposição originária, de funções lógicas tautológicas. Cada um desses atores atua como operacionalizador de um Estado que exerce seu poder, preferencialmente, em favor do sistema capitalista de produção, cujas ideias desenvolvimentistas são fincadas na aceleração da produção e na exportação de bens e serviços, sob o escopo de que estas ações favorecem a retomada do crescimento, tido como condição para mitigação das desigualdades.

Em termos práticos, considerando o escopo das relações interétnicas, busco a partir de agora compreender a modulação da interação ocorrida nesses empreendimentos que afetam os Mbyá-Guarani, desde a consulta até a atuação nos espaços negociais.

Nesse sentido, os diferentes momentos que constituem o empreendimento e a ação de seus interlocutores competentes acabaram se tornando pontos e espaços de observação na gradação da relação com os povos indígenas. Desse modo, a partir do encadeamento dos processos que se instituem na operacionalização de uma obra desde a concepção, associada com

a definição de atuação dos atores sociais, estabeleci algumas balizas para análise dessa relação e que serviram como marcos qualificadores da modulação da interação, quais sejam: baliza normativa, baliza operacional e baliza transacional que em seguida são explicitadas.

Os postulados da relação que se estabelece entre empreendimentos de infraestrutura e povos indígenas, conforme já descrito no terceiro capítulo, são orientados por instrumentais principiológicos e salvaguardas jurídicas, os quais, por assim dizer, constituem a baliza normativa.

Nesse sentido, o Brasil e a Argentina versam em suas cartas políticas a existência de diferentes formas de identidade reconhecidas nas populações indígenas. Nesse esteio de reconhecimento formal ratificaram o principal instrumento internacional orientador da relação com os povos indígenas, a Convenção n. 169 da OIT, sem cláusula de reserva<sup>96</sup>. Assim sendo, ambos os países sedimentaram princípios, cuja transversalidade fundamental impele sua capacidade para a promoção dos direitos indígenas, sejam eles culturais, epistêmicos, linguísticos, de organização social, territoriais, de jusdiversidade, dentre outros da Convenção.

Não obstante essa condição de adesão principiológica, a efetivação do direito dos povos indígenas de serem consultados pelo Estado nas circunstâncias em que medida legislativa ou administrativa vier a afetá-los, em termos operacionais, sofre embargos interpretativos burocráticos. A amplitude da consulta, a representatividade, o tempo, a medida administrativa a ser considerada é continuamente sopesada (SILVA; PIMENTA; MACEDO, 2018).

Pois bem, tomando aqui como processo inicial dessa relação a ideação do projeto e, como parte desta, a atividade de governo em sua capacidade de implementar uma política decisória de caráter ordinário quanto ao planejamento, busquei observar nas tratativas do empreendimento, em seu nascedouro, apurando as interações tanto em termos de tratativa quanto referentes à projeção do empreendimento em meio aos Mbyá-Guarani.

As nuances dos empreendimentos descritas ao longo da primeira seção deste capítulo revelam que o debate sobre a ideação das obras ocorreu na esfera política compondo um escopo de plataforma de governo ou de plano operacional logístico, senão de ambos. No caso concreto, não identifiquei referente à ideação dos projetos de duplicação da BR-116, no Brasil, e da construção da ponte, na Argentina, qualquer tratativa no âmbito governamental de projeção decisória com os Mbyá-Guarani. A dimensão de interação nesse plano inexistiu. Os contornos

---

<sup>96</sup> A reserva é um instituto que possibilita a maior participação nos tratados multilaterais, de vez que permite a uma parte deixar de dar seu consentimento a uma ou mais de suas disposições. Ela é formulada por ocasião da assinatura, da ratificação, da aceitação ou da adesão a um tratado.

políticos do planejamento são marcados pela ideia de unidade e onipotência estatal, que pensa e executa políticas de desenvolvimento estabelecidas sob o axioma do interesse público.

Nesse diapasão, entrevistei Lírío Gimenez, que vive na aldeia Cunã Pirú em Misiones e próximo às obras da ponte. Indaguei a Gimenez quanto à realização de consulta prévia sobre os empreendimentos de transportes na região. Gimenez (2022) assim esclareceu:

Sí, exactamente, en Argentina hay una ley, la constitución nacional que determina que los indígenas deben ser consultados y deben integrar todos los proyectos que hacen los gobernadores. Pero, lamentablemente, aquí en la provincia de Misiones aún no se ha promulgado la ley en nuestra provincia. Entonces aquí muchas veces el gobierno provincial hace proyectos para modificar rutas, puentes y nunca consultan a los indígenas. El gobernante no se da cuenta de ello. Hay cosas que se consultan y hay cosas que no se consultan. (Lírío Gimenez, aldeia afetada, colaboração em 12/01/2022)

Os resultados em ambas as obras foi de que, naquele momento de concepção do empreendimento, a consulta prévia, livre e informada, considerada como baliza normativa e, no escopo desta seção, qualificada como modulação de interação, não compôs a parametrização dos projetos rodoviários aqui apresentados.

Nessa senda, a ausência de interlocução com os povos indígenas na fase na qual o empreendimento é pensado implica desconsiderar a possibilidade dos povos interessados de discutir prioridades de desenvolvimento econômico e social das regiões nas quais estão inseridos e que poderiam incidir na vocação e no futuro de seus territórios e, portanto, deles mesmos, como sociedades diferenciadas. Esse substrato de discussão é considerado na cláusula geral definida no artigo 6º com os artigos 7º e 15 da Convenção n. 169, que contemplam elementos relativos à participação efetiva dos povos na definição das prioridades de desenvolvimento, assim como da participação dos mesmos nos benefícios derivados dos empreendimentos autorizados dentro ou fora de seus territórios, sempre que sejam capazes de afetá-los.

Ao elidir quaisquer interlocuções na fase da ideação do projeto, os postulados principiológicos acabam por ser contrabalanceados, quando não muito, sequer considerados. No caso brasileiro, Neves (2009, p. 219) arremata a condição aludindo ao modelo brasileiro de integração constitucional dos indígenas destacando que a Constituição não estabelece “um regime de autonomia institucional, com determinação de jurisdições ou unidades organizacionais próprias”. O autor conclui ser este um constitucionalismo unilateral de tolerância, refletindo no modo com o qual esses coletivos são considerados nos espaços sociais.

Seguindo o encadeamento dos processos que se instituem na operacionalização de uma obra e, ainda nessa baliza normativa, se tem a atuação administrativa na materialização das proposições dos empreendimentos. Promover a realização de estudos pormenorizados que visam efetuar diagnóstico quanto à viabilidade técnica e ambiental do empreendimento, conforme já explicitado anteriormente, é um dos fatores que torna elegível o que vai virar projeto de engenharia e obra no futuro. Nessa fase, considerando que ainda se concentra na realização de estudos, a decisão por efetivar um projeto não é alocada administrativamente como fator de impacto aos povos indígenas. O fito desses estudos é ser um instrumental justificador de aplicação de recursos em empreendimentos.

Ocorre que nas obras de duplicação da BR-116 esses estudos foram dispensados, posto que, conforme já explicado, o empreendimento entrou como obra do PAC, sendo considerado de relevante interesse social e inadiável nos termos do programa. As obras do PAC prescindiram dos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental que representavam os primeiros estudos de um empreendimento de transporte. Mais uma vez ocorre a supressão de uma espacialidade interativa em virtude de um programa governamental, com metas específicas a serem alcançadas.

No empreendimento da construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú esse estudo também não ocorreu, haja vista que a construção da ponte foi avalizada, tecnicamente, sob a justificativa dos desgastes estruturais que repercutiam na segurança e trafegabilidade da RP-7.

A despeito da dispensa dos estudos, no caso brasileiro, mesmo que tivessem ocorrido, este não teria ensejado a interlocução com o povo Mbyá-Guarani, isto porque, como já explicado, em termos administrativos, os estudos iniciais não são considerados como fator de impacto, de forma que interlocuções com agentes estatais não são programadas.

Esse entendimento é corroborado por Azevedo e Daer (2019) que emitem seu tom interpretativo quanto à amplitude do que deva ser considerado como medida administrativa, nos termos da Convenção n. 169. Esses autores afirmam que se tratam de medidas com impacto em políticas públicas e não em projetos ou obras ou atividades pontuais, como empreendimentos de infraestrutura, que porventura venham a ocorrer dentro da terra indígena ou tribal, de maneira que a consulta, nessas circunstâncias, estaria dispensada, por não se circunscrever como medida passível de impactá-los nos termos enunciados na Convenção.

Entretanto, não é exatamente assim que os Mbyá-Guarani percebem a atuação dessas agências executivas de transportes quando implementam estudos ambientais, sejam eles em momentos iniciais, parciais ou mais aprofundados. A presença de profissionais efetuando levantamentos, por exemplo, contagem de tráfego, avaliando topografia, realizando exames

bióticos e socioeconômicos já tem o condão de alterar a vida de uma coletividade indígena. Cacique Maurício a esse respeito declarou:

Quando a gente viu o projeto da duplicação chegando, a gente teve essa preocupação junto com vários caciques. Houve uma conversa muito grande de como que ia ser isso.... O que essa obra iria representar para a gente. Primeiro se a gente teria que sair da beira da estrada, que era a única fonte de renda da gente. Como que ia comercializar se a gente saísse dali... O maior impacto que trouxe para a gente, quando vimos os movimentos dessa obra foi de preocupação. Aonde que a gente iria comercializar o artesanato? Nossa sustentabilidade estava ali na beira da estrada, com a venda. Lá também tem bastante matéria-prima para o artesanato. Naquelas matas ali tem madeira leiteira para fazer os bichinhos. Tem bastante. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020) (GONÇALVES, 2020)

Empreendimentos de infraestrutura de transportes não são sentidos apenas a partir da instalação de um canteiro de obras. Ao contrário do que se imagina, as transformações são vivenciadas desde a ideação de um projeto, passando pelas etapas de materialização da proposição que se dá através de estudos preliminares de viabilidade técnica e nas consequentes tratativas administrativas para liberação da obra. O cacique José de Souza (2019b) expressou bem esse assolamento de sentimentos: “Vai ter outro caminho. Eu já sabia que ia ter dificuldade. Duas estradas, vai ter dificuldade para passar... a situação das crianças... Eu botei no meu coração: Vai ter problema. Vai ser perigoso. Como vai ser quando for pegar ônibus? Atravessar...” (José de Souza, aldeia *Arasaty*, colaboração realizada em 06/09/2019).

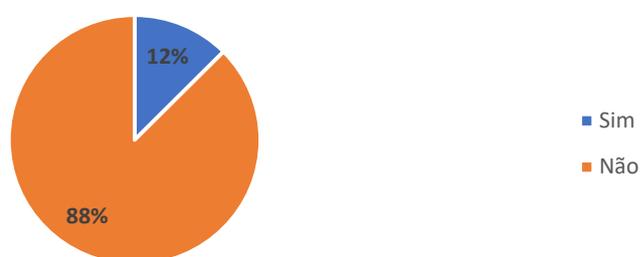
Uma vez que o empreendimento se encontra definido, passa-se à fase da tramitação coordenada objetivando o alcance das licenças administrativas, consoante os requerimentos legais. Esse é o momento em que se realizam estudos variados para o alcance de um projeto licenciável. O que está em cheque aqui não é mais a viabilidade técnica da obra, mas o alcance da operação do empreendimento. Nessa fase é ressaltada, então, a segunda baliza de observação dos contornos da gradação das relações interétnicas: a baliza operacional.

É nesse momento que sobressai, marcadamente, a presença de dois atores sociais. Os atores intervenientes e os atores de mercado porque são esses quem, nomeadamente, vão operacionalizar os contornos dessa interação, afinal, respectivamente, estabelecem referenciais negociais e realizam os trabalhos de campo e a interatividade com o povo indígena. Efetivamente, é nesse momento que as intermediações e as negociações se constituem, estabelecendo-se, também, as condicionantes que permitirão a obtenção da licença.

Em vista dessa compreensão, extraída do exame de estudos ambientais, considerei indagar a gestores públicos que operam a infraestrutura de transportes em diferentes regiões do Brasil se nas atividades em que atuaram em projetos que afetam povos indígenas participaram diretamente, em trabalhos de campo, estudos, planos e execução de programas ambientais indígenas. O resultado foi que apenas 12% dos gestores afirmaram ter participado diretamente dos trabalhos de campo.

Gráfico 5 – Respostas dos gestores públicos sobre trabalhos de campo com povos indígenas próximos a empreendimentos (1)

Percentual de gestores que afirmaram ter atuado diretamente nos trabalhos de campo



Fonte: elaboração própria.

Considerando o elevado percentual de resposta no sentido de que os gestores afirmaram não participar dos trabalhos de campo questioneei, então, quem os realizava. A resposta, em termos percentuais, guardou compatibilidade com a afirmação anterior. Oitenta e oito por cento dos gestores afirmou que nos empreendimentos que afetam povos indígenas quem realiza os estudos, planos e execução dos programas são agentes do mercado contratados.

Gráfico 6 – Respostas dos gestores públicos sobre trabalhos de campo com povos indígenas próximos a empreendimentos (2)

Percentual de gestores que afirmam ser agentes de mercado quem realiza os trabalhos de campo



Fonte: elaboração própria.

Essa baliza operacional oportuniza várias considerações quanto à modulação dessas relações. A primeira delas que gostaria de realçar diz respeito ao modo como os agentes sociais administrativos se dispõem nessa condição interativa básica. Não obstante sejam responsáveis pelo empreendimento e, nesse sentido, caberia compor as interações, os agentes sociais administrativos, com poucas exceções, correntemente, transferem esse desempenho aos agentes de mercado. Suas ações são executadas à distância dos espaços onde são realizados os estudos e as negociações, sobressaindo sua atuação quando necessitam operar a burocracia administrativa junto aos órgãos intervenientes.

A esse respeito, perguntei também aos gestores quais atores do empreendimento teriam se relacionado mais nas vezes em que atuaram em empreendimentos que se interpuseram a direitos indígenas. A resposta obtida foi a de que 50% dos gestores realizaram a interlocução apenas com os órgãos intervenientes. O percentual restante ficou distribuído entre as empresas contratadas, entes de cooperação e, por último e menor percentual, com o povo indígena afetado (12%). O gráfico em seguida representa essa condição de relacionamento.

Gráfico 7 – Respostas dos gestores públicos sobre trabalhos de campo com povos indígenas próximos a empreendimentos (3)

Atores do empreendimento aos quais os gestores públicos se relacionam na situação em que a obra se interponha a povos indígenas



Fonte: elaboração própria.

Ainda que haja a explicação de que os agentes de mercado teriam maior flexibilidade e expertise nos trabalhos de campo, consoante esclarecimento ofertado em entrevistas consignadas na seção anterior, o alijamento dos agentes estatais administrativos quanto à interatividade com os povos indígenas não comporta a exclusiva explicação da eficiência operacional.

O distanciamento pode ser observado também como um marcador das relações de poder presentes no mundo social, assim como indicador da reprodução de uma disposição objetivada interiorizada pelos agentes sociais estatais, em que sobressai uma dimensão subcultural regida por uma lógica racional-burocrática, com fins específicos. Na avaliação de Bourdieu (1996), nas interações sociais há um *habitus* incorporado pelos agentes como esquemas de apreensão de uma estrutura objetiva, *habitus* que é erigido no interior de um campo social onde os agentes ocupam determinadas posições segundo a distribuição dos diferentes tipos de capital (econômico e o cultural) e que são reveladoras de relações de dominação. Nesses termos, os espaçamentos de atuação e de poder são claros e definidos: aquele que projeta, aquele que conduz, aquele que intermedia, aquele que opera e aquele a quem cabe aceitar o que for decidido.

Essa quase inexistência de interação direta de boa parte dos agentes estatais administrativos com o povo indígena compõe a condição de campo social que, em termos concretos, se dá pelas relações dinâmicas que são requeridas na operacionalização desses empreendimentos, ainda que terceirizadas ao mercado. Marcadamente, os agentes sociais estatais administrativos que os executam se mantém, na maior parte das vezes, posicionados em função do papel de um coordenador observador que aguarda os resultados requeridos, mesmo que consciente do conjunto dinâmico, variado e heterogêneo de experiências singulares de socialização que decorrem desses empreendimentos.

O exame da modulação de interação nessas obras também pode ser observado através da baliza transacional. Essa marcação compreende o contexto da negociação, o ato específico de transigir, que por sua vez significa fazer concessões, impor limites, acordar, ajustar. Na transação, dois ou mais sujeitos de direito devem estipular regras em comum acordo para dirimir um determinado conflito de interesses, através de concessões recíprocas.

Em empreendimentos de infraestrutura de transportes, esse espaço negocial se forma por ocasião do licenciamento ambiental. Essa circunstância, inicialmente movida por uma baliza normativa, adquire contorno compensatório no momento em que os estudos ambientais são realizados, apontados os impactos e, decorrente desses, são estabelecidas medidas mitigatórias e compensatórias.

Na duplicação da BR-116/RS os estudos de impacto ambiental reconheceram a presença de coletivos indígenas ao longo da rodovia. Em face desse reconhecimento, imediatamente, foi recomendado que o órgão executor acionasse o órgão indigenista e, nesse sentido, consoante legislação ambiental, fossem efetuados os estudos ambientais específicos ao

coletivo. Administrativamente, esses estudos são nomeados de Estudos de Componente Indígena – ECI.

Os estudos que foram efetivados se voltaram ao que se denominou de diagnóstico étnico da região<sup>97</sup> e, nesse sentido, além do apontamento do grupo indígena, das aldeias e acampamentos próximos onde se realizaria o empreendimento, destacaram-se considerações interpretativas cosmológicas do grupo étnico. Nos termos dos Estudos:

O caráter religioso do grupo ao invés de demonstrar um fechamento através dessa prática, ao contrário, reforça um “movimento contra-aculturativo grupal” (CHEROBIM, 1986). Nesse sentido é importante retomar o trabalho clássico de Hélène Clastres sobre o profetismo Tupi-Guarani, em que está associado ao caráter de liderança religiosa, a condução do grupo à busca da terra sem mal. Isso é de extrema importância no que diz respeito às perspectivas do grupo na sua mobilidade sobre o território, pois une, de um lado, a face política da apropriação de áreas para habitação e posse; e de outro, “impõe” como prescrição religiosa – mítica – a busca constante dos lugares sagrados apontados por *Nhanderu* (nosso Pai).

A caminhada constante a que os Mbyá se dispõem, não tem apenas o objetivo de suprir-lhes as condições materiais de sua sobrevivência, mas assegurar-lhes as condições espirituais de sua existência. O nomadismo toma desse modo, não um caráter negativo como estágio precário de condição de vida, mas um sentido dinâmico de apropriação dos espaços ainda não dominados, também de natureza mítica. (BRASIL, 2006)

Para a obtenção das informações referentes aos aspectos antropológicos, a empresa que realizou os estudos indicou como fonte de cognição pesquisas efetuadas em universidades e informações da FUNAI. Nos estudos, naquele momento, não há registro de reuniões ou encontros com lideranças indígenas. Essa circunstância conduz à compreensão de que não teria havido interlocuções com os Mbyá-Guarani até aquele momento e que o reconhecimento quanto ao coletivo se deu mediante recursos literários acadêmicos e informes do órgão interveniente. Essa percepção é corroborada pelo cacique Santiago Franco (2020c):

O DNIT já tinha projeto praticamente pronto. O EIA já estava pronto. Só faltava fazer o PBA onde de fato colocava que os indígenas estavam ali e precisavam serem olhados de uma maneira que eles tinham direito. A partir daí que a gente foi buscando e construindo. A luta foi documental, buscando informações juntos com o CIMI, com o Ministério Público. Fomos a Brasília na FUNAI, à época, não era tão complicado chegar até lá. Foram várias viagens a Brasília. Hoje é mais difícil devido à mudança de governo, a estruturação também é ruim para a FUNAI, falta de recurso para se buscar informações, inclusive dentro da própria FUNAI. A gente tinha pessoas que

<sup>97</sup> O DNIT mediante contrato PP-012/08-00 contratou os estudos ambientais componente indígena.

nos ajudavam na FUNAI. (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração em 04/09/2020)

Esse momento em que o Santiago Franco aponta como tendo sido a circunstância na qual os Mbyá-Guarani puderam se manifestar se trata do Plano Básico Ambiental indígena – PBAi. No Brasil há uma especificidade no tratamento da matéria indígena e os estudos ambientais indígenas não se encerram com o levantamento de dados. A etapa seguinte se volta ao planejamento básico ambiental indígena, espaço negocial em que, partindo da caracterização de impactos, é feita a proposição de medidas e diretrizes apontadas no Estudo de Impactos Ambientais – Componente Indígena Mbyá-Guarani, se estabelecendo medidas mitigatórias e compensatórias.

Ao consultar o PBAi observei que o trabalho foi realizado segundo o que dispõe o Termo de Referência que acompanha o Edital DNIT n. 599/2006-00 e o Termo de Referência expedido pela FUNAI voltado aos Estudos Socioambientais das Terras Indígenas e dos Grupos Indígenas situados na área de influência direta e indireta da BR-116/Trecho Porto Alegre – Pelotas. Entretanto, o que se destacou no plano foram as várias atas de registro de reuniões com líderes Mbyá-Guarani, cujo conteúdo descreve falas e negociações quanto à implementação de subprogramas compensatórios em fase de implantação e operação do empreendimento.

Nas reuniões, além da equipe multidisciplinar contratada, também constava a presença de atores intervenientes, bem como de entes de cooperação como o Conselho Indígena Missionário. O planejamento ambiental das medidas, consoante registro em atas, ocorreu em disposições de diálogo em que foram avocadas balizas normativas, como a Convenção n. 169, e, principalmente, em que foram situadas marcações cosmológicas e culturais realizadas pelos Mbyá-Guarani nas negociações estabelecidas, como se verifica, por exemplo, no registro a seguir, nos termos do qual se discute sobre a construção das novas moradias, bem como sobre o uso de alguns componentes para melhoria do solo.

Nauíra diz que deve ser decidido o material de construção e o formato das casas. Os Guarani já tinham dito que a forma vai ser conforme o modo deles. Também tem que ser definido ao que o *jurua* vai ter acesso, pois cada grupo que usa cada casa pode ter uma relação diferente com o *jurua*. Os Guarani já tinham dito que vão decidir isso depois. Também havia sido decidido que todas as casas de artesanato vão ser iguais. Os Guarani acharam pequena a casa (10X7) que já existe na Coxilha, bem como o terreno.

Sobre os materiais, os Guarani já haviam falado em casa tradicional, de madeira tratada e de alvenaria, se a madeira não for tratada. Alguns falaram em barro também. A maioria dos Guarani escolheu capim para o teto e alguns mencionaram troncos de pindó para as paredes das casas de passagem.

... “não queremos grande plantação para vender, não é o sistema guarani”. Se sobra, nós armazenamos. Para recuperar terra, sistema de adubos orgânicos, não esses tóxicos”. (BRASIL, 2010c)

A síntese dessas interações, com orientações do órgão interveniente indigenista, redundou em subprogramas que tiveram como escopo operacionalizar e mitigar os impactos aos Mbyá-Guarani nas fases de instalação e operação do empreendimento.

Observei que a construção dos subprogramas compensatórios foi marcada por elemento de assertividade quanto à participação indígena. Cacique Santiago Franco (2020c) ratifica essa compreensão:

No EIA e RIMA não participamos. Nós fomos atrás de várias informações. Na construção do PBAi nós participamos. Tivemos várias reuniões ali no Passo Grande, no acampamento. O PBAi estava em construção. Muitas reuniões, conversa com o DNIT, com a FUNAI, com o MPF. Ali foi a construção. Recebemos cópia do PBA. Todos os caciques receberam. O que ficou aprovado. Mas não foi assim tranquilo, né. Existiam alguns pontos que o governo não aceitava, inclusive as compras dessa terra... Foi muito difícil porque, na época, o governo falava que não podia comprar essas terras, que para os indígenas a terra tinha era que ser demarcada. Mas como que dentro de um empreendimento iria demarcar uma terra? onde iria ser compensado e iria demarcar uma terra. Não existe... Então foi uma briga importante ali e a força dos guaranis foi importante, a articulação dos caciques foi muito importante. E não só dessa região, mas uma articulação do estado todo. Houve um engajamento de todos os caciques do Rio Grande do Sul nessa região aqui. (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração em 04/09/2020)

Também observei que nesses subprogramas foram consideradas situações de impacto para além do visível e imediato. Esse aspecto é importante, considerando o reconhecimento de que os efeitos de obras de infraestrutura de transporte se dilatam no tempo demandando inclusive ajustes e readequações ao longo de sua execução. Nesse sentido, foi instituído o subprograma de articulação de lideranças e organizações Mbyá-Guarani visando proporcionar condições para o acompanhamento indígena das ações relacionadas com o empreendimento.

Em termos de impacto imediato quanto ao realojamento das famílias Mbyá nos acampamentos na beira da estrada, foi instituído o subprograma fundiário<sup>98</sup>, com o escopo de

---

<sup>98</sup> Decorrente do subprograma foram adquiridos 834 hectares de terra distribuídos entre sete aldeias: Yvyã Poty/Bonito, em Camaquã; Tenondé/Passo da Viturina em Camaquã; Guajaiivi Poty Canguçú/Lourencinho; Tapé Porã/Petim Novo (Leonardo), em Guaíba; Mariana/Tekoa Mirim, em Mariana Pimentel; Figueira /Guapo'y, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116; Aldeia Yvy Poty, em Barra do Ribeiro - PBA BR 116.

proporcionar condições para a continuidade do processo de reterritorialização Mbyá-Guarani na planície costeira interna da Laguna dos Patos e na encosta da Serra do Sudeste do Rio Grande do Sul. Resultante da ação, veio um outro subprograma, o de reestruturação dos núcleos habitacionais com vistas a proporcionar infraestrutura adequada às aldeias.

Em face da ampliação da matriz de desenvolvimento econômico da região, associado ao empreendimento foi estabelecido o subprograma de gestão territorial e ambiental, no sentido de proporcionar condições para o posicionamento das prioridades Mbyá-Guarani em face da ampliação da matriz de desenvolvimento econômico da região, associada ao empreendimento. Em decorrência dessa gestão territorial, fixou-se o subprograma de apoio às atividades produtivas com o escopo de proporcionar condições para o exercício da agricultura tradicional e a criação de animais nas terras Mbyá-Guarani na região afetada pelo empreendimento.

Como mitigação e compensação da interrupção imediata das práticas econômicas ao longo da rodovia, tendo em vista o início das obras o órgão executor, o DNIT, firmou compromisso em comprar uma quantidade de artesanato, doando o adquirido para fins educacionais e culturais. Foi firmado o subprograma de casas de artesanato e centros culturais objetivando proporcionar ambiências, edificações e infraestrutura adequadas, ao longo da BR-116 e nas aldeias. Esse subprograma sofreu recomposições em sua operacionalização e os próprios Mbyá-Guarani entenderam que essas edificações não se adequaram, de forma que foram acordados pontos de venda do artesanato em parcerias com restaurantes ao longo da rodovia e lojas em Porto Alegre. Também como parte dessa interrupção econômica da venda do artesanato se instituiu o subprograma de apoio às comunidades Mbyá-Guarani na etapa de instalação do empreendimento.

Por fim, situou-se o subprograma de comunicação, cujo objetivo geral foi desenvolver processos de comunicação estratégicos a partir da situação contemporânea Mbyá-Guarani na região afetada pelo empreendimento. Nos termos descritos no PBAi, o subprograma visa:

[...] a conscientização sobre aspectos sociais, culturais, ambientais e históricos dos Mbyá-Guarani, atenuando o preconceito vivenciado cotidianamente pelo grupo, promovendo posturas de respeito, valorização e colaboração na garantia de seus direitos. Desta forma, objetiva-se também contribuir para a sustentabilidade Mbyá-Guarani, valorizando sua presença enquanto grupo ameríndio culturalmente diferenciado, produtor de artesanato tradicional à disposição para venda nas margens da rodovia. (BRASIL, 2010a)

Nesse espaço negocial observado, destaco duas percepções. Uma diz respeito ao fato de que as medidas compensatórias transacionadas abrangeram dimensões socioculturais,

ambientais e econômicas, similarmente à aplicação da metodologia adotada quanto às considerações de avaliação nos estudos de impacto ambiental quando consideram o exame biótico, físico e socioeconômico. Essa consideração de aplicação metodológica semelhante, específica aos povos indígenas, favorece uma verificação de impacto que abrange singularidades existenciais específicas. As consequências destrutivas de espécimes vegetais podem refletir na subsistência física e social. A detonação de uma rocha, o desvio de um rio pode afetar uma questão de espiritualidade.

A outra compreensão diz respeito ao fato de que a modulação interativa foi marcada pelo esforço de respeito à distinta alteridade indígena. Os registros das atas das reuniões discutindo o PBAi dão conta da intensa interatividade e do modo como as intervenções direcionam o rumo das negociações. Essa circunstância também pode visualizar nas reuniões do comitê avaliativo quanto à execução do programa compensatório. Esses comitês são encontros realizados nas aldeias, com marcada presença das lideranças indígenas, a empresa executora do programa, no caso, a FAPEU, intervenientes como a FUNAI e, ocasionalmente, servidores do DNIT. Acompanhei duas dessas reuniões e a metodologia avaliativa era norteadada pela pauta trazida pelos Mbyá em relação ao modo como os subprogramas estavam ocorrendo. Caci que Maurício da Silva Gonçalves (2020) ratifica o método:

Cada mês a gente se reúne, o comitê gestor. Esse comitê estava previsto no PBAi. Acho que foi importante esse meio de acompanhar a execução do programa. Nas reuniões do comitê que a gente avalia, como estão o andamento do processo do programa, a gente acompanha tudo e a coordenadora, a Juliana, vem e fala como que as coisas estão, os investimentos. Agora está meio complicado, pois devido aos cortes de recursos acho que o próprio governo novo que entrou está diferente. Houve mudanças e tá prejudicando um pouco o programa. Ainda falta a construção de moradias, das 40 moradias divididas nas várias aldeias. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020).

Nesse esteio, sobressaiu o modo pelo qual os profissionais que atuam como agentes de mercado nos trabalhos de campo se posicionaram em relação a essa condição interétnica de trabalho. São vários os especialistas, contratados consoante necessidade dos subprogramas, exemplificativamente: arqueólogos, agrônomos, historiadores, biólogos e motoristas. Entrevistei alguns desses profissionais sobre suas percepções dessa relação interétnica que se institui em decorrência do empreendimento, sendo que um deles, profissional especialista da FAPEU, assim se manifestou em 08 de dezembro de 2020:

O modo de pensar o mundo dos Mbyá, enxergar é complexo e diferente. A gente deveria entender que se relacionar com povos indígenas, não é só falar com algo diferente, pontualmente. Por exemplo, se a gente vai no Paraguai é diferente, mas temos as mesmas informações, noções que nos regem. Entretanto, se relacionar com povos indígenas, é como se a gente tivesse entrando em contato com uma religião muito diferente da nossa, tem um elemento mais profundo, um modo de enxergar o mundo diferente da gente. Tem que ter cuidado com o que vai falar, pois pode criar bloqueios. O diálogo precisa ser sutil. Menos palavras e mais ações... Escutar mais. A nossa cultura tem mais essa coisa de ficar falando. Mas com os Mbyá é diferente: mais silêncio e ouvir mais. Tem que falar fazendo. Assim é o Mbyá. Não é muito de falar, até porque tem a limitação do idioma. (Entrevista realizada no dia 08/12/2020) (ESPECIALISTA I.C.S.P. FAPEU, 2020)

O profissional entrevistado deixa claras suas percepções de que se está diante de uma cosmologia distinta e essa interatividade precisa ser cautelosa, mapeando o comportamento. Semelhante compreensão tem outro profissional, em entrevista na mesma ocasião, aprofundando que a língua não é o elemento determinante na interação, a ordem é, por assim dizer, cosmológica:

Quando a gente fala com os Mbyá são dois mundos interagindo. Não é exatamente por conta da língua, pois a gente pode falar com um espanhol, por exemplo, e estarmos com a mesma forma de ver o mundo. A forma de ver o mundo indígena é outro mundo. Literalmente vivem em um outro mundo, veem o mundo diferente. Entendem o nosso mundo, a nossa língua, a nossa forma de organização, nossa visão de mundo, mas vivem em outro. A gente tem que entender isso. Isso é o estranhamento que eu falei antes, naquela ocasião dos primeiros contatos que tive. A gente nunca vai entender tudo do modo de ser do Guarani. Nunca, nunca dá para entender. É outro mundo. Nunca vou viver nele. Sei que existe, mas não consigo acessá-lo. (Entrevista realizada no dia 08/12/2020) (ESPECIALISTA G.C.P. FAPEU, 2020)

Na duplicação da BR-116, consoante baliza transacional, constato uma modulação interativa ativa no espaço do licenciamento ambiental, observada no item específico ao tratamento dos coletivos indígenas afetados pelo empreendimento e que requerem estudos e planos de compensação singular. Nessas ações, de acordo com documentos e declarações dos Mbyá-Guarani, ocorreu a participação indígena em termos negociais nas medidas da compensação e em seu programa de execução. Os profissionais que atuaram com os Mbyá-Guarani nas ações de planejamento e execução do plano manifestaram-se quanto ao fato de reconhecerem que estão diante de alteridade distinta e que essa relação deve ser pautada pelo respeito.

Passo agora a comparar, mediante baliza similar, como se modulou essa relação por ocasião da construção da ponte na RP-7.

Semelhante ao caso brasileiro, utilizei os estudos ambientais das obras de construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú como base analítica. Estes estudos estão disponíveis na página oficial da DPV, bem como divulgados em outros sítios eletrônicos da província e país.

Conforme disposição realçada no próprio estudo, como parte inicial dos trabalhos, se fez necessário estabelecer o que se denominou de plano de comunicação social e participação cidadã. Nos termos dos objetivos descritos do plano:

Informar a la población que será afectada por el proyecto sobre el desarrollo del EIA, las características del proyecto en cuestión, sus impactos ambientales tanto positivos como negativos y las medidas que se tomarán para prevenir, mitigar y/o compensar estos últimos. Recoger las sugerencias, necesidades u otra información de interés obtenidas en el proceso de participación de la población afectada por el Proyecto, a fin de plasmar esa información en el EsIA.

[...] Dada la existencia de pueblos originarios en el área de influencia directa del proyecto se entiende que su especificidad cultural amerita un esfuerzo adicional de acondicionar las actividades de comunicación a dicha característica, por lo que se aspira a lograr este cometido por intermedio de facilitadores indígenas de la Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes o bien de la Municipalidad local. (MISIONES, 2020, p. 14)

Desses objetivos, realço aqui o caráter do conteúdo a que se propõe o plano de comunicação: informar o que já estaria consolidado. Vê-se que as características do projeto e o mapeamento dos impactos, com respectivas medidas mitigadoras que seriam tomadas, já se encontravam definidas e seriam informadas aos impactados. Quanto ao reconhecimento da presença de povos indígenas nas proximidades de onde seriam executadas as obras, a diretriz do plano é de que seria efetuado um esforço adicional às atividades de comunicação valendo-se de facilitador estatal<sup>99</sup> que trata dos assuntos guaranis na província.

A consignação nos estudos do modo como se operacionalizou as interlocuções com os Mbyá-Guarani afetados pelo empreendimento dão conta de que inexistiram negociações. Foram duas reuniões: uma no dia 23/06/2019 em que a equipe consultora esteve nas aldeias afetadas com o objetivo de alinhar a disponibilidade de data e horário para a equipe ir até a aldeia para apresentar o projeto; a outra, no dia 24/06/2019, desta feita, estiveram além da

---

<sup>99</sup> Faço aqui recordar que a Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes não se configura interveniente nos termos adotados na legislação brasileira. Situação já esclarecida em seção própria.

equipe consultora, representantes da DPV, com realce à presença de jornalista do órgão executor. Em seguida, reproduzo na literalidade o objetivo da reunião

Comentarle a los caciques y cacicas sobre el proyecto a realizarse, sus implicancias socio ambientales y algunas de las medidas a tomar para minimizar las molestias que ocasionará la actividad. Además entregarles una nota a cada comunidad de parte del Presidente de la Dirección Provincial de Vialidad en donde se comunica el próximo inicio de las obras, la empresa contratista que ejecutará la misma, la implementación de la gestión ambiental y del proceso de acompañamiento que realizaran los equipos técnicos vinculados a la obra. Así mismo se deja el contacto (número telefónico) de la Consultora Ing. Páez Campos y del Supervisor de Obra Ing. Iurinic. (MISIONES, 2020, p. 19-20)

As cinco aldeias afetadas foram informadas sobre o projeto, sendo-lhes mostrados e entregues impressos o mapa do desvio a ser estabelecido e a área de trabalho. Na ocasião também foi entregue a nota do presidente da DPV, cuja leitura foi realizada em voz alta. Consoante registrado nos estudos ambientais, os líderes Mbyá indagaram sobre o início dos trabalhos e data limite para o término da obra, bem como apresentaram inquietações sobre a interrupção da passagem. A informação dada aos Mbyá-Guarani é de que, provavelmente, o início das obras se daria nas semanas seguintes sem ter ainda uma data certa. Informou-se que para mitigar o impacto quanto à locomoção seria construída uma ponte provisória para passagem de pedestre. Em seguida, apresento registro fotográfico do momento em que se apresentava ao cacique de uma das aldeias o plano de interrupção da ponte e a leitura da Nota emitida por parte do presidente da DPV comunicando o início próximo das obras.

Fotografia 19 – Informe e leitura de nota do presidente da DPV sobre o projeto



Fonte: (MISIONES, 2020, p. 21).

Essa mesma configuração de registro ocorreu em todas as aldeias, um indicador claro de que se buscava documentar a ação e, em termos burocráticos, evidenciar que se estavam

cumprindo protocolos comunicativos com os Mbyá. As interlocuções se restringiram exatamente a uma comunicação de informação. A esse respeito, inevitável a comparação do agente lendo em voz alta o anúncio da obra com as disposições de um arauto do rei nas monarquias medievais encarregado de proclamações solenes, do anúncio de guerra ou paz e de informar os principais sucessos nas batalhas.

Uma consideração importante a ser realçada diz respeito às condições nas quais foram firmados os impactos aos Mbyá-Guarani. Distintamente do caso brasileiro, em que se considerou dimensões sociais, ambientais e econômicas em estudo específico, no empreendimento argentino a consideração quanto aos estudos e impacto da obra aos Mbyá-Guarani foi realizada no bojo dos estudos ambientais, por assim dizer, sem qualquer tipo de especificidade. Como consequência, as avaliações realizadas e respectivas medidas mitigadoras são estabelecidas sob parâmetro restritivo de impacto, sem consideração às repercussões variadas de uma obra, consoante especificidade do coletivo. Nos termos das deliberações quanto à mitigação de impacto:

La afectación de la calidad de vida en las comunidades guaraníes, principalmente en las 4 ubicadas cerca en la zona de obra (Ko Eju, Ko Eju Mini, Tajy Poty e Ivi Pora), estará dada principalmente por la interrupción del paso peatonal y por la utilización de uno de los accesos a dichas comunidades para el tránsito de maquinaria, que modificaran el normal desarrollo de las actividades de movilización del poblado para la compra de alimentos. Además, se les ocasionará molestias por los aumentos en los niveles de ruidos y vibraciones, que generan la operación de maquinarias y las obras en general. Otra afectación estará dada por la modificación del tránsito vehicular, que obligará a quienes utilicen transporte de pasajeros a caminar hacia alguna de las paradas ubicadas en los cruces de la RP-7 con, ya sea la RP-223 o la RP-217. Además dado que esta modificación implica realizar un mayor recorrido, y principalmente para los transportes de pasajeros, los horarios de llegada se verán retrasados. Para el caso de los alumnos que se dirijan a la escuela secundaria, este retraso los perjudicará claramente. (MISIONES, 2020, p. 152)

Como é possível observar, o impacto avaliado se restringiu a repercussões de mobilidade, arrimado no deslocamento para obtenção de bens e serviços, posto que o espaço de travessia estaria interrompido. Dessa maneira, enquanto medida mitigatória se definiu a construção de uma passagem de pedestre:

El contratista deberá establecer un paso peatonal aguas abajo del puente que contemple las siguientes recomendaciones: acceso y ubicación por fuera de la zona de obra; barandas de seguridad; señalización e iluminación. Esta medida deberá ser comunicada efectivamente a los integrantes de las

Comunidades Mbyá-Guarani de la zona, capacitando sobre su uso y medidas de seguridad a tener en cuenta. [...]

El contratista deberá elaborar un Programa de Comunicación y Participación Social ajustado a las condiciones de la obra particular. Será implementado por el Responsable Social. El Objetivo del Programa será el de desarrollar formas eficaces y eficientes de comunicación entre y con la comunidad involucrada con la obra con adecuación cultural para las Comunidades Indígenas presentes en el Área de Influencia Directa, con las Autoridades competentes a Nivel Nacional, Provincial y Municipal, con El Comitente, con los Subcontratistas, con las Entidades de las Entidades de la sociedad civil (Cooperativas, Asociaciones, etc.), entre otros, respecto de los planes y acciones previstas y desarrolladas durante la Etapa de Construcción. (MISIONES, 2020, p. 166-208)

Duas considerações a esse respeito: o exame do estudo ambiental me levou à conclusão de que a avaliação de impacto e respectiva medida mitigadora foi tomada claramente dissociada dos impactos econômicos e bióticos. A eliminação de cobertura vegetal arbustiva e herbácea na zona de bosque, levantada na avaliação da biota na província, não é correlacionada aos Mbyá-Guarani, sendo tratada como solução de mitigação exclusiva a realização de plantios em outras áreas. Nesse sentido, se tem, a título de exemplo, a Guayubira, conhecida como Guajuvira, no Brasil (*Patagonula americana*), que de acordo com o estudo constitui uma das espécies atingida pela obra. Essa espécie, também apontada nos estudos ambientais no caso brasileiro, é utilizada em ambos os países pelos Mbyá na produção do artesanato, mas não é correlacionada, enquanto impacto, nos insumos de produção do coletivo. No que se refere aos impactos econômicos não correlacionados, Lírío Gimenez (2002) denuncia:

No se compensó nada. La empresa que iba a construir el puente quería pasar el desvío por la comunidad indígena. No aceptamos esto. Querían pasar el camino por nuestro territorio, en medio del pueblo. Luego tuvieron que ir por otro camino. Si pasara por la comunidad, cortarían tres comunidades y eso afectaría mucho. No, no aceptamos eso. Nadie preguntó si el trabajo afectaba o no nuestra venta de artesanías. No se compensó nada. Sobre la interrupción, la forma en que afectó al puente, no hubo compensación. Cuando dieron a conocer este trabajo sobre el puente... hubo muchos problemas para nosotros. (Lírío Gimenez, aldeia afetada, colaboração em 12/01/2022)

Esse distanciamento etno-histórico e social no estabelecimento das medidas mitigatórias se traduz na ideia de colonialismo interno<sup>100</sup> em que a homogeneização do diverso se dá sob um novo manto, no caso, uma avaliação de impacto aos povos indígenas sob a mesma

---

<sup>100</sup> González Casanova (2007) desenvolve a compreensão de colonialismo interno, observando a dominação continuada relacionada aos fenômenos da conquista. Assevera o autor que, não obstante, processos de libertação há um regresso ou renovação de estruturas coloniais. Dessa forma, situações do colonialismo são recompostas com novas configurações, dentro de contextos e situações.

condição de categorias ambientais instituídas artificialmente. No caso Mbyá-Guarani, com sua configuração socioterritorial e seus pressupostos cosmológicos, os impactos de uma obra em uma determinada região vivenciados por grupos familiares específicos repercutem em aldeias distantes e em múltiplas dimensões de suas existências.

Das análises dos dois empreendimentos foi possível diagnosticar similaridades e diferenças no que tange à modulação interacional com os Mbyá-Guarani. Em ambos os países comparados não foi constatada a relação dos agentes estatais políticos e administrativos com os Mbyá-Guarani quando da ideação do projeto. Em um e em outro, há a participação de agentes de mercado na efetivação dos estudos de campo, sendo esses os que realizam a efetiva interação com os Mbyá, sendo a participação dos agentes estatais diminuta neste campo interativo.

Em ambos, o espaço onde se estabelece possibilidade transacional é o licenciamento ambiental. Entretanto, a operacionalidade é dissemelhante nos países e empreendimentos comparados. No Brasil, a temática indígena em empreendimentos é tratada de forma singular e se observou o respeito a termos interacionais nas negociações quanto ao plano básico que tratou das questões da compensação e mitigação dos impactos, enquanto na Argentina essa circunstância se restringiu a informes de comunicação. No Brasil, há agente interveniente específico e atuante no licenciamento ambiental, enquanto que na Argentina, apesar da existência do Instituto Nacional de Asuntos Indígenas – INAI e da Dirección Provincial de Asuntos Guaraníes na província de Misiones, esses não se constituem agentes sociais intervenientes no mesmo escopo conferido ao agente interveniente FUNAI, no Brasil, cuja atuação se pode dizer é definidora nas orientações e consolidação dos termos mitigatórios e compensatórios.

Os impactos de empreendimentos sobre povos indígenas devem ser abordados desde o ponto de vista de suas diferenças socioculturais e históricas. A avaliação desses impactos não pode ser compreendida tão somente a partir das categorias consolidadas para o exame dos impactos ambientais em sentido estrito, de forma que a participação dos povos indígenas nos ajustes compensatórios é condição necessária para o enlace de um país que se propõe a assumir a pluralidade cultural. Diferente desse agir é manter uma estrutura social que alimenta posições hierarquizadas, reatualizando uma estrutura colonial de dominação. (QUIJANO, 2005)

As condições de viabilidade do diálogo interétnico a serem consideradas nesses empreendimentos, no dizer de Cardoso de Oliveira (2000), deveriam ser asseguradas por um conteúdo ético, como pedra fundamental na condução do diálogo entre índios e não índios e, em relação a esses últimos, tendo a constituição do campo político indígena como pressuposto.

Reconhecidas as modulações das condições de interação em empreendimentos rodoviários a partir dos dois casos que afetaram os Mbyá-Guarani, passo agora a analisar se nesses contornos interativos marcados por uma racionalidade compensatória, ainda que adversa, se observou a composição de um campo político indígena a que Cardoso de Oliveira (2000) se refere. É o que disponho no capítulo seguinte.

## 7 A TOPOLOGIA DAS RELAÇÕES INTERÉTNICAS DOS MBYÁ-GUARANI EM EMPREENDIMENTOS: DIÁLOGOS E FRICÇÕES

No capítulo anterior apresentei os espaços de observação das situações singulares que afetaram os Mbyá-Guarani em suas configurações de desenvolvimento econômico da região. Nesse campo social formado identifiquei os agentes sociais comuns e em seguida, sob o recorte analítico das atividades destes agentes, analisei os contornos da interação entre os Mbyá-Guarani e não indígenas mediante marcadores estabelecidos em noções *juruá*: normatividade, operacionalidade e transacionalidade.

Ocorre que o componente-chave dessa relação é o povo indígena Mbyá-Guarani, de forma que ao arremate da análise dessa relação interétnica se impõe, principalmente, voltar-se aos referenciais que lhes são próprios. Nesse olhar, recordei, então, de um conceito cuja noção me pareceu aplicável a esse propósito. Trata-se da noção de topologia. Em termos conceituais, estudos topológicos se referem ao exame do meio físico, onde se observam os tipos de superfícies ou espaços por meio da análise das propriedades que são preservadas, mesmo diante de torções, de alongamentos e de deformações. Essa averiguação topológica define o modo de intervenção em um espaço.

Essa conceituação, imediatamente, me fez pensar na condição da espacialidade e da experiência do contato dos Mbyá-Guarani, os quais, não obstante todas as torções históricas, as deformações espaciais vividas e os alongamentos de relações estabelecidas, ainda preservam em sua cultura. Desse modo, em uma amplificação semântica<sup>101</sup>, vi como possível, consoante proposição dessa pesquisa, examinar sob o prisma das propriedades culturais que se mantêm preservadas pelos Mbyá-Guarani a interface dessas relações interétnicas e, dessa forma, identificar se essas propriedades foram avocadas enquanto divisas marcatórias nas interações. Tais propriedades aqui são tomadas como elementos organizadores da sociedade Mbyá-Guarani.

Nesse mesmo sentido, pensei na noção de fricção interétnica de Cardoso de Oliveira (2000), abordando essencialmente as relações de conflito das situações de contato entre as sociedades indígenas e a sociedade nacional, bem como realçando como as primeiras enfrentam tais contextos e como essas situações podem apresentar variadas configurações.

---

<sup>101</sup> A amplificação semântica da definição topológica tem sido aplicada em várias áreas como a biologia, as ciências da computação e a educação. Nessa última, por exemplo, há vários trabalhos com foco numa topologia social.

Chamamos “fricção interétnica” o contato entre grupos tribais e segmentos da sociedade brasileira, caracterizados por seus aspectos competitivos e, no mais das vezes, conflituais, assumindo esse contato muitas vezes proporções “totais”, i.e., envolvendo toda a conduta tribal e não tribal que passa a ser moldada pela situação de fricção interétnica. Entretanto, essa “situação” pode apresentar as mais variadas configurações [...]. Desse modo, de conformidade com a natureza socioeconômica das frentes de expansão da sociedade brasileira, as situações de fricção apresentarão aspectos específicos. (CARDOSO DE OLIVEIRA, 1962, p. 86)

À vista desses aspectos, cabe observar o caráter conflitivo e contraditório existente nessas relações que se formam a partir de um mesmo eixo, mas de interesses e afetações distintas: de um lado, empreendimentos que instrumentalizam um sistema macroestrutural econômico; do outro lado, um coletivo indígena que como consequência do mesmo sistema, contemporaneamente, se avizinha desses empreendimentos e os operacionalizam em suas bases existenciais através de transformações criativas. Seria possível equacionar esse caráter conflitivo através de um diálogo interétnico?

Esse capítulo se volta então à observação das divisas negociais que foram acionadas pelos Mbyá-Guarani nas situações sociais descritas, bem como de sua agencialidade frente às situações de fricção engendradas pelo contato interétnico estabelecido e, em função desse, à ponderação das relações dialógicas estabelecidas.

### **7.1 As divisas negociais Mbyá-Guarani em empreendimentos de infraestrutura**

Nas pesquisas sobre os Mbyá-Guarani é consenso que o coletivo tem marcações culturais peculiares observadas e especificadas na literatura através dos estudos da língua, da arte, da religião, das moradias, dos cultivos, da mobilidade, dentre outros aspectos. Essa composição é traduzida como elementos culturais. Entretanto, para os Mbyá-Guarani esses elementos ditos culturais não se restringem a traços de identificação, sendo na verdade funções existenciais:

*Nhanderekó* é como nós, Guarani-Mbyá, chamamos o que o *jurua* (não índio) chama de cultura. Mas *Nhanderekó* para nós é mais do que isso. É todo o nosso modo de ser, o nosso modo de viver, o jeito como nós educamos nossos filhos e nossas filhas, como enxergamos o mundo, como nos relacionamos com a nossa espiritualidade. É impossível para o *jurua* entender o que é o *Nhanderekó*, porque somente vivendo é que se compreende o que ele é. (NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER, 2015)

É dessa orientação que a ideia de propriedade cultural aqui se traduz como a manutenção do modo de ser Guarani, com a perpetuação de elementos que não se transacionam. Santiago Franco, cacique Mbyá-Guarani, tentou me esclarecer sobre os meios que os mantêm culturalmente distintos, apesar da diligente empresa de supressão da identidade indígena:

A gente tem praticamente a cultura Guarani-Mbyá intacta. A gente consegue preservar porque passamos o conhecimento Guarani-Mbyá, para os nossos filhos, para os nossos netos. Através disso é que a gente entende que nunca vai perder a cultura Mbyá-Guarani, mesmo vivendo muito perto do mundo do *jurua*. Tu estás vendo aqui, né? A minha aldeia é cercada pelas fazendas e pelos condomínios. A gente está bem no meio. Mesmo vivendo bem no meio, a gente consegue preservar quase cem por cento da cultura dos Mbyá. Como te falei, a cultura e a religião Guarani é muito forte. E a gente entende que através da nossa religião e cultura é que a gente preserva a nossa cultura Guarani-Mbyá. Ali a gente consegue ter força. A gente sente a força do povo guarani através da religião. (Santiago Franco, aldeia Ivy Poty, colaboração realizada em 03/09/2020) (FRANCO, 2020c)

Com essa marcação existencial explicitada por Santiago Franco, passo agora a esboçar as extremas negociais dos Mbyá-Guarani, consideradas a partir de situações concretas observadas nos empreendimentos.

Um dos termos que tomo como recorte para análise da observação pretendida é o que se refere ao aceite pelos Mbyá-Guarani das proposições do programa fundiário, posto que esse está envolto em conceitos de espacialidade e reterritorialização, bem como o fato de que desse programa resulta outras variáveis negociais, por exemplo, as condições das moradias e de uso do solo.

Conforme já mencionado, no empreendimento da duplicação da rodovia, os Mbyá-Guarani participaram da elaboração do PBAi. Através de suas lideranças, oito aldeias<sup>102</sup> que sofreram impacto do empreendimento atuaram nas deliberações dos termos compensatórios estabelecidos. Um desses termos comportava o realocamento dos coletivos que viviam em acampamentos nas margens da estrada, além das áreas afetadas pelas obras associadas às aldeias em adjacências.

O acordo fundiário incluiu a indenização na forma de terras em função de que os impactos da obra incidiriam nas áreas de ocupação Mbyá-Guarani, assim consideradas terras

---

<sup>102</sup> Aldeias impactadas pelo empreendimento: *Tekoá Yyguá Porã* (Pachecha / Camaquã), *Tekoá Takuaty* (Arroio do Conde), *Tekoá Araçaty* (Petim), *Tekoá Nhu'ndy Poty* (Flor do Campo / Passo Grande), *Tekoá Porã* (Coxilha da Cruz), *Tekoá Kapi'i Ovy* (Colônia Maciel / Pelotas), *Tekoá Ka'a Miridy* (Água Grande / Camaquã), Passo Grande 2.

indígenas, ainda que em procedimentos de demarcação<sup>103</sup>. Esses processos de aquisição de áreas são essencialmente distintos das demarcações de terras indígenas. O primeiro (que é o que ocorre nesse caso) é uma forma de compensar os impactos causados pelas obras, já o segundo é feito pelos Grupos de Trabalhos da FUNAI em que são necessárias a identificação dessas áreas, enquadrando seu uso tradicional para posterior delimitação. Desse modo, a demarcação é feita a partir dos direitos originários e do uso tradicional, ao contrário da aquisição, que é uma compensação. Na aquisição, não se entra na questão da tradicionalidade, pois a terra tradicional não se compra. Esses referenciais são, evidentemente, não indígenas, pois como já explicitarei a espacialidade Mbyá-Guarani não comporta esses recortes.

Ainda nessa perspectiva é importante lembrar aqui que a concordância quanto a esse conteúdo delimitativo de espacialidade por parte dos Mbyá-Guarani, seja enquanto indenização ou demarcação, é uma resposta à constatação de que sua condição de espoliado, conforme já dito anteriormente, não é uma contingência, levando-os a imprimir remodelações estratégicas de sobrevivência. Os Mbyá-Guarani, ao recorrerem a essa definição geográfica contemporânea de território, não estão a renunciar ao seu conceito de espacialidade, tão pouco ao seu *nhanderecó* (modo de ser).

Pois bem, por parte do órgão executor, o interesse pelo início das obras era latente e esse subprograma fundiário se constituía numa função determinante em virtude de que pelo menos quatro das aldeias estavam em faixa de domínio, às margens da rodovia. Trechos das obras não seriam iniciados sem o realocamento dos coletivos. Cacique Maurício Gonçalves (2020) arremata a composição dos interesses:

No início foi bem acelerado, a questão das aquisições da terra. O interesse do governo era tirar os Guaranis da beira da estrada. Para nós ter uma terra, um espaço que pudesse trazer tranquilidade para os Guaranis seria bom. As terras eram importantes, a aquisição das terras era importante, para que a gente se sinta mais protegido, mais tranquilidade, mais perspectivas de tranquilidade, de sobrevivência das famílias. Daí não teria mais preocupação em estar na beira da estrada. Essas terras trouxeram essa tranquilidade. De estar bem, fazer as plantações, ter as coisas que a gente sempre teve. Hoje as aldeias têm suas plantações, isso tem sido muito importante. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020)

Nesse contexto fundiário, os Mbyá-Guarani e a empresa executora do programa implementaram várias ações, por exemplo: as caracterizações das terras a serem adquiridas (a

---

<sup>103</sup> Esse ponto foi objeto de várias discussões quando da elaboração do plano básico ambiental posto que havia o receio de que o plano fundiário impactasse em procedimentos demarcatórios.

qualidade da terra, a fauna, a vegetação e os cursos d'água); valores considerados pelos Mbyá-Guarani como condição natural de exercerem o seu *nhanderekó* (modo de ser); negociações com proprietários; busca por pareceres jurídicos. Sucede que, anteriormente a todas essas tratativas, os Mbyá-Guarani fixaram uma importante marcação que daria efetividade ou não ao programa fundiário.

Os Mbyá-Guarani acorrem à sua cosmologia e decidem que ao final, mesmo com toda a avaliação negocial, bem como todas as ações empreendidas, a determinação quanto ao local exato que deveriam se estabelecer adviria de um componente espiritual: a revelação de *Nhanderu*. Nos termos explicados pelo cacique Artur Souza (2022b): “Quando uma pessoa guarani vai escolher uma terra, sempre guarani pensa com *Nhanderu*. Ele que escolher o lugar. Ele tem que mostrar lugar”.

Os Mbyá-Guarani asseveraram que não poderiam decidir sem a revelação. Precisariam dormir nas terras que estavam sendo negociadas e, dessa experiência, através dos sonhos tranquilos, teriam indicações de se aquele local era o revelado. Precisam acender *tata* (fogo), sentar-se ao redor deste, fazer uso do *petyngua* (cachimbo), acessórios espirituais utilizados em várias circunstâncias, dentre as quais as de busca aconselhamento em contextos de tomada de decisões ou ainda com vistas a previsões futuras. Precisavam amanhecer e, só então, decidir.

Essa foi uma importante divisa negocial dos Mbyá-Guarani, em total consonância com seu sistema de referência. As várias atas de reunião do Comitê Gestor do programa dão conta das tratativas dessas ações, que além de um composto logístico exigiam negociações quanto a autorizações dos proprietários das terras. No registro das atas, em termos *juruá*, essa divisa negocial estabelecida pelos Mbyá-Guarani foi registrada como pernoites.

Uma vez operacionalizado o programa fundiário outras variáveis de divisas negociais emergiram, como por exemplo a questão das construções habitacionais e organização dos novos espaços, elemento cultural que revifica o costume arquitetônico dos Mbyá-Guarani. No PBAi os Mbyá-Guarani definiram os materiais que seriam usados para a construção das habitações. Ainda que houvesse casas de alvenaria, deveriam haver também casas tradicionais, de modo que nos novos espaçamentos não poderiam deixar de ter a *opy* (casa de reza) ou um lugar definido para a roça. Os Mbyá delimitaram a direção dos cômodos das habitações, por exemplo, com quartos e portas voltados para o lado que o sol se põe. Essa reivindicação de composição organizativa do território guarda relação com o necessário reforço identitário do modo de ser Guarani. O registro em ata da definição expressa essa divisa:

Nauíra diz que André quer da forma tradicional para mostrar para as crianças. Não precisa de banheiro, mas precisa de chuveiro e pia. As casas devem ser cobertas com taquara ou capim.

Nauíra relata que os guarani já tinham decidido que querem ter uma plantação com essas espécies utilizadas (principalmente o capim) para construir a casa tradicional. (BRASIL, 2010c)

Uma outra divisa observada, indisponível de ser transacionada, diz respeito ao uso do solo e de suas propriedades. Quando discutido sobre ações de melhoramento do solo no subprograma de gestão territorial e ambiental, os Mbyá-Guarani efetuam a clara marcação de que a natureza de sua atividade produtiva é tradicional, inclusive quanto aos itens cultiváveis:

Nós temos nosso sistema de agricultura familiar. Cada família tem sua roça, produção para nós. Não é para vender. E é isso: cada família vai ter sua produção para o sustento. Vai ter trabalho de mutirão dos Guarani nessas áreas novas. E os Guarani pensam: é esse o sistema Guarani. [...] Não queremos grande plantação para vender, não é o sistema guarani. Se sobra, nós armazenamos. Para recuperar terra, sistema de adubos orgânicos, não esses tóxicos. (BRASIL, 2010c)

A gestão do território, consoante estabelecido pelos Mbyá-Guarani, comporta lugar de roça e lugar de manejo de espécie vegetal que, historicamente, fazem parte de seu patrimônio de conhecimento e de uso. Não por outra razão se preocupam com a supressão das espécies na beira da estrada decorrente da duplicação. Decidem por aproveitar as coisas que têm na beira da estrada (plantas, material para artesanato, remédios) antes da obra passar a máquina: “Maurício diz que os guarani querem o que for tirado e Santiago complementa dizendo que depois distribuem para todas as comunidades” (BRASIL, 2010c). Os Mbyá-Guarani, mais uma vez, demarcam divisas reivindicatórias de proteção e acesso aos recursos naturais, consoante Moraes, Pires e Souza (2007) situam como premissa para a continuidade cultural de seu povo.

Esses eventos empíricos são reveladores do quão os Mbyá-Guarani avocam seus referenciais nas negociações interativas. Para eles, há linhas que não se cruzam.

Ocorre que para além dessa consideração marcatória cultural, os Mbyá-Guarani reconhecem e admitem a assimetria de poder nesses projetos de desenvolvimento e o campo de disputa nessas negociações, pois sabem que estão diante do poder estatal e reconhecem que precisariam estabelecer estratégias argumentativas. O cacique Maurício Gonçalves (2020) esclarece a circunstância:

A estrada em si de alguma forma ela vai acontecer, mesmo a gente querendo ou não. Mesmo trazendo impacto ou não. Ela vai acontecer. Não dava para a

gente ser contra pois o governo ia fazer de todo jeito. Quando o governo faz alguma coisa de interesse, eles falam de interesse para o Brasil, para o Estado. Aí passa de todo jeito, não importa se tem pessoas, se tem indígena ou não. Faz de todo jeito. Nossa dúvida era: se a estrada passar para onde a gente vai? O que a gente vai fazer? Será que a gente teria os direitos garantidos... Esse é o impacto direto: a incerteza de para onde a gente iria. [...] Ir para as outras aldeias não era uma opção muito boa. São áreas pequenas, a gente via que era importante lutar por outro espaço em que as outras famílias pudessem ter um espaço adequado para viverem. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020)

Essa declaração do cacique Mbyá-Guarani é desconcertante e expõe dois aspectos que precisam ser considerados nas relações que decorrem desses empreendimentos: o primeiro diz respeito à assimetria relacional que decorre da capacidade do Estado em imprimir verdade; o segundo se volta a uma condição de impacto desses empreendimentos que não é mensurável em categorias ambientais, que é o impacto de destino, marcado pela incerteza quanto ao futuro. Esses dois aspectos são considerados na seção seguinte como impulsionadores de uma agencialidade étnica, composta por reestruturações de padrões de interação.

## 7.2 A agencialidade Mbyá-Guarani em face dos empreendimentos

As análises efetuadas em capítulos anteriores dão conta de que os contornos políticos do planejamento de obras de infraestrutura são permeados pela ideia de unidade e onipotência estatal que planeja e decide em programas de governo suas ações. A essa supremacia, Bourdieu (1996) chama atenção para o poder que tem o Estado em imprimir verdades, sendo este um capital simbólico de sua autoridade. O Estado “dispõe de meios de impor e de inculcar princípios duráveis de visão e de divisão de acordo com suas próprias estruturas” (BOURDIEU, 1996, p. 108).

O líder Mbyá-Guarani, Maurício Gonçalves (2020), capturou bem essa condição de supremacia estatal e seu pilar de sustentação: “Quando o governo faz alguma coisa de interesse, eles falam de interesse para o Brasil, para o Estado. Aí passa de todo jeito” (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020).

De fato, a tomada de decisão do Estado é norteada por uma ideia que contém em si significados e validades próprias ratificadores de tomada de decisões. O Estado se vale de recursos essenciais que dão efetividade a esse capital simbólico de autoridade, dois deles: um sistema jurídico que o justifique e ratifique suas decisões e, como parte desse, um aparato burocrático.

À vista disso há postulados que se convertem em proposições verdadeiras. Um deles é o axioma percebido e apontado por Maurício na frase acima posta. Em jargão jurídico, traduz o nomeado princípio da supremacia do interesse público, consoante Bandeira de Mello (2008, p. 69), “verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último”. Tal axioma tem sido a sustentação das decisões estatais, sejam políticas ou administrativas, tutelando-as ou limitando-as.

Sem adentrar no labirinto da aplicabilidade do princípio, o que se tem de relevante, no momento, é que o axioma interesse público se constitui como um ponto chave na avaliação assimétrica das relações que se estabelecem nesses empreendimentos. O cacique Maurício foi lúcido quanto a essa constatação. A rodovia passaria de toda forma, com impacto ou sem impacto, com alterações espaciais e transformações de vivências, afinal, consoante expus anteriormente, obras de infraestrutura são tautológicas, hospedando máximas, como o vetor de crescimento econômico e, por sua vez, de desenvolvimento e de modernidade.

Essa condição de desequilíbrio relacional decorrente da capacidade formal do Estado em imprimir verdade gerou nos Mbyá-Guarani apreensões, incertezas quanto ao futuro e ao destino, categoria de impacto não mensurável em metodologias. A essa avaliação, o líder Mbyá-Guarani Maurício Gonçalves (2020) dá os indicativos do que fazer, que é lutar: “[...] a gente via que era importante lutar por outro espaço em que as outras famílias pudessem ter um espaço adequado para viverem” (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka’aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020).

Diante da circunstância, os Mbyá-Guarani acionam todo seu potencial agentivo, que aqui se traduz como um conjunto de estratégias e ações políticas. O estigma que historicamente os suprimiu, deixando-os às margens da estrada, naquela circunstância em que o empreendimento que se aproximava é tomado de um caráter social-formal identitário que também pode incluir. Os Mbyá-Guarani sabem que a identidade diferenciada é um argumento na suavização das assimetrias relacionais, entretanto, desde muito tempo já experimentaram o inconsistente trato que os Estados nacionais ofertam à pauta da diversidade étnica: ora a reconhece e ora a suprime. Desta forma, assumem o protagonismo das ações que englobam a necessária mobilização do coletivo, a interação com órgãos intervenientes, a participação ativa nas reuniões de elaboração e a execução do plano ambiental indígena. Os líderes Mbyá-Guarani dão ideia desse campo de luta:

Quando a gente viu o projeto da duplicação chegando, a gente teve essa preocupação com vários caciques. Houve uma conversa assim muito grande de como que ia ser. O que ela ia representar para a gente. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020) (GONÇALVES, 2020)

Então foi uma briga importante ali e a força dos guaranis foi importante, a articulação dos caciques foi muito importante. E não só dessa região, mas uma articulação do estado todo. Houve um engajamento de todos os caciques do Rio Grande do Sul nessa região aqui. A luta foi documental, buscando informações juntos com o CIMI, com o Ministério Público. Fomos a Brasília na FUNAI, à época, não era tão complicado chegar até lá. Foram várias viagens a Brasília. Hoje é mais difícil devido à mudança de governo, a estruturação também é ruim para a FUNAI, falta de recurso para se buscar informações, inclusive dentro da própria FUNAI. A gente tinha pessoas que nos ajudavam na FUNAI. (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração em 04/09/2020) (FRANCO, 2020c)

Esse campo de luta não é novidade para os Mbyá-Guarani. Suas estratégias que, originalmente, se davam mediante reserva social, foram sendo ressignificadas em organizações de associações e articulações. O cacique Gonçalves (2022) esclarece o necessário ajuste tático:

Antes de conhecer a forma de se organizar do *jurua*, mesmo antes, o povo guarani já era organizado. Já tinha sua organização social, nas suas comunidades, nas suas aldeias e essa organização a gente sempre teve. Há muito tempo atrás a gente não precisava de se organizar como associação ou como articulação, por que não havia necessidade. A gente vivia nas nossas comunidades e vivíamos tranquilos porque existia a natureza que oferecia toda a subsistência para o povo Guarani. Então, a gente resgatou um pouco isso, porque houve a necessidade de se organizar como articulação e como associação. Houve um avanço muito grande dos não índios, principalmente invadindo territórios Guarani, o *habitat* natural dos Guarani. (Maurício da Silva Gonçalves, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020)

Nessa composição compreende que a ordem dos eventos que o acometem têm natureza econômica: “os *jurua*s pensam muito na parte econômica e com isso destruindo os nossos rios, os nossos matos. A natureza já não existe mais. Hoje, praticamente a gente vê aí grandes plantações de arroz e de soja, de monoculturas” (GONÇALVES, 2022).

Wolf (2003b) descreveria essa condição relacionando-a ao Estado-nação, cuja existência está inserida em um mercado mundial em expansão, que acaba integrando o nível local, regional e internacional, sendo que como parte dessa composição emergem suas contradições amplificadoras e supressoras de distintos modos de existir.

Os Mbyá-Guarani em face da inevitável circunstância acionam dispositivos de defesa existentes da sociedade envolvente, por exemplo, o Ministério Público. A liderança não mais é

exercida localmente, as respostas que buscam adquirem um caráter coletivo existencial, as interações com os agentes estatais são inevitáveis:

O povo Mbyá aprendeu a conviver com o *jurua*. Para mim o contato com os *jurua* quando as obras do DNIT começaram não foi novidade. Eu comecei muito cedo como liderança guarani, comecei com 17 e 18 anos, acompanhando os mais velhos nas viagens para Brasília para reivindicar demarcação de terra indígena. Daí fui pegando conhecimento dos mais velhos. Eu já tinha contato sim com obras, com empreendimentos de governo. Comecei lá no Espírito Santo, na luta dos guarani, lá era junto com os tupiniquins. Eu fui conhecendo qual era o caminho a seguir. Esse meu conhecimento foi importante aqui no Rio Grande do Sul. Para conversar com as lideranças, com os caciques, para gente se articular, buscar o nosso caminho, os nossos direitos. Não quer dizer que eu sabia de tudo. Foi uma construção junto com os caciques. A maioria dos caciques tem hoje uma articulação muito grande para poder buscar os nossos direitos. (Maurício da Silva, aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, colaboração em 04/09/2020) (GONÇALVES, 2020)

A agencialidade Mbyá-Guarani sobressai no planejamento e durante toda a execução do PBAi. Essa constatação é extraída do exame que realizei, até a data de 30 de novembro de 2021, dos oitenta e cinco registros de memória de reunião do Comitê gestor que avalia as ações de execução do programa de apoio às comunidades Mbyá-Guarani no âmbito das obras de duplicação da Rodovia BR-116/RS. Também participei pessoalmente de dois desses encontros, circunstâncias nas quais pude observar a similaridade das memórias de reunião com o evento empírico. Ainda, acessei alguns produtos que foram desenvolvidos, dentre os quais, exemplificativamente, o etnomapeamento das novas áreas, que fundamentalmente teve o protagonismo dos Mbyá-Guarani na definição de suas disposições espaciais.

Fotografia 20 – Etnomapeamento realizado pelos Mbyá-Guarani



Fonte: (BRASIL, 2012b)

Essas reuniões mensais do Comitê são precedidas de um encontro entre os caciques Mbyá-Guarani, ocasião em que reservadamente, sem nenhuma presença *juruá*, discutem sobre os temas e aspectos do programa que devem ser levados a ele. Observei um padrão organizativo nos encontros do Comitê: acontecem alternadamente nas próprias aldeias, que são designadas de anfitriãs; a condução da reunião é Mbyá-Guarani, através do cacique local que cuida de ofertar as boas-vindas e também apresenta as demandas gerais dos Mbyá-Guarani que foram objeto de discussão em encontro reservado. Essas falas ocorrem, primeiramente, no idioma próprio e depois em português. Mais que uma marcação cultural situacional, o uso do idioma próprio dá-se em consideração ao fato de que boa parte dos Mbyá-Guarani são monolíngues e, mesmo os que falam português, com exceções, mesclam palavras do idioma Mbyá-Guarani e do idioma espanhol. Na sequência a palavra é passada à empresa executora do programa que mediante os eixos de atuação prestam relatório oral das atividades e estas são avaliadas, com interlocuções dos Mbyá-Guarani. A reunião foi concluída com as deliberações e agendamento do próximo Comitê.

Em todos os registros de memória observei que nas falas Mbyá-Guarani sempre ocorreram marcações afirmativas que são chaves de sua cultura e identidade, apontando como as perdas territoriais os afetaram. Quando da avaliação dos itens dos subprogramas compensatórios, os Mbyá-Guarani acorrem ao sentido existencial do conteúdo compensado. Mais que um rito operacional de prestação de contas, o Comitê Gestor para os Mbyá-Guarani representou um espaço de agencialidade, um ambiente de exercício da ação política e cultural. Nos termos de uma das lideranças Mbyá-Guarani, “o Comitê Gestor é uma conquista nossa [...] no estudo já se apontava que precisava ter a participação dos indígenas [...] hoje nós somos ouvidos, reivindicamos, exigimos que o programa seja cumprido” (GONÇALVES, 2022).

A verificação dessa agencialidade foi observada a partir da situação social formada nas obras de duplicação da BR-116/RS, entretanto, tendo em vista que também observo a condição de relações interétnicas no país argentino passo agora a considerar a agencialidade também no empreendimento da construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú.

A esse respeito, distintamente do caso brasileiro, o plano básico ambiental não me forneceu elementos que me permitissem avaliar essa agencialidade nos mesmos termos até então aqui examinados, ou seja, tomando um conjunto de estratégias e ações políticas documentadas. A avaliação por mim efetuada a partir dos estudos ambientais desenvolvidos no país argentino é de uma relação desigual, sem qualquer suavização das assimetrias tendo como fator a identidade diferenciada. Nos termos consignados nos estudos, sobressai a atuação onipotente estatal que, em percepção própria enquanto órgão executor teria cumprido a atenção

quanto à distinção étnica dos Mbyá-Guarani no momento em que empreendeu esforço adicional às atividades de comunicação, com ajustes de linguagem e agendamentos prévios de reunião, cujo caráter explicitamente foi informativo.

Ocorre que o exame das estratégias e ação política não podem ficar adstritos às narrativas oficiais. Semelhante ao realizado no caso brasileiro, busquei ouvir membros da comunidade Mbyá-Guarani atingidos pelos impactos do empreendimento. Conversei então com Lírío Gimenez (2022), membro da aldeia *Tajy Poty*, que me apresentou a condição de conflito que existiu quando ainda estavam iniciando os estudos ambientais:

La empresa que iba a construir el puente quería pasar el desvío por la comunidad indígena. No aceptamos esto. Querían pasar el camino por nuestro territorio, en medio del pueblo. Luego tuvieron que ir por otro camino. Si pasara por la comunidad, cortarían tres comunidades y eso afectaría mucho. No, no aceptamos eso. [...] Cuando dieron a conocer este trabajo sobre el puente... hubo muchos problemas para nosotros. (Lírío Gimenez, aldeia *Tajy Poty*, colaboração em 12/01/2022)

Originalmente, o desvio decorrente das obras da ponte passaria pelas aldeias, cortando-as ao meio. A mobilização Mbyá-Guarani garantiu que essa solução fosse descontinuada e, por essa razão, o desvio por ocasião das obras foi estabelecido por outra rota. Gimenez (2022) explicou que não houve qualquer indenização quanto aos impactos sentidos e quando perguntei as razões pela qual não efetuaram ação a esse respeito, o esclarecimento foi contextual:

Mira con los juruás aquí hay tantos problemas... lo que pasa es que aquí tenemos muchos juruás que nos usurpan el territorio. En 2007 iniciamos un litigio judicial para recuperar 1.800 hectáreas que la Universidad de la Plata reclamaba como suyas. Luchamos para que ella nos devolviera nuestro territorio. Ganamos en 2020. Hay mucho juruá ocupando. Eso es lo que estamos haciendo ahora. Esa es nuestra lucha ahora. Otra cosa es que con la pandemia no pude salir. La gente se quedó en casa. Fue todo muy rapido. (Lírío Gimenez, aldeia *Tajy Poty*, colaboração em 12/01/2022)

Os esclarecimentos de Gimenez dão conta das várias linhas de frente nas quais os Mbyá-Guarani precisam atuar para a garantia de seus direitos, necessitando, inclusive, escolher em quais frentes de batalha colocarão seus esforços. Nesse sentido, fica o aprendizado: a agencialidade indígena não se compara mediante critérios prévios de similaridades, até porque o único elemento comum é o fato de que o reconhecimento da diversidade pluriétnica em termos empíricos é campo de batalha, cujo contexto do conflito é que imprimirá quais são as ações tomadas, como se farão e o tempo de suas realizações.

Diante da clara percepção quanto à situação social assentada, à primeira face, em interesses essencialmente opostos e assimétricos, os Mbyá-Guarani nos casos em estudo, operaram sua potencialidade agentiva em acionamentos de órgãos judiciais e de órgãos intervenientes, em movimento associativo mediante participação ativa em procedimento e em acompanhamento nos encaminhamentos para que seus direitos não fossem mitigados. Do outro lado, porém, o órgão executor do empreendimento, atendendo condicionantes ambientais para liberação da obra, também aciona seu aparato burocrático para operacionalizar os empreendimentos. Toma forma um cenário de relações interétnicas e fricções no qual a atuação dos agentes sociais se manifesta como essencial no estabelecimento de um diálogo simétrico. Essa condição será avaliada a seguir.

### **7.3 Relações interétnicas dialógicas na infraestrutura de transportes: da fricção e do *nhembojeroviá***

As identidades e os grupos étnicos são formas de organização social. Os grupos étnicos existem sempre dentro de um sistema social abrangente. Nesse sentido, Ferreira (2017) chama atenção para o fato de que os sistemas interétnicos são resultados da interação de uma hierarquia de classificações simbólicas, econômicas e políticas.

Ficou evidenciado que a ação política Mbyá-Guarani é marcada por afirmações-chave quanto aos seus elementos culturais organizadores de sua estrutura social. Como grupo étnico ele existe dentro de um sistema social envolvente e, se em um primeiro momento valeu-se da estratégia do afastamento, posteriormente, ressignificou suas táticas em transformações criativas e adaptações.

Entretanto, para os Mbyá-Guarani esses elementos ditos culturais não se restringem a traços de identificação, se constituem em função existencial na qual se comporta não apenas uma organização, mas uma visão de mundo, uma espiritualidade, um modo de ser:

Nhanderekó é como nós, Guarani-Mbyá, chamamos o que o *jurua* (não índio) chama de cultura. Mas *Nhanderekó* para nós é mais do que isso. É todo o nosso modo de ser, o nosso modo de viver, o jeito como nós educamos nossos filhos e nossas filhas, como enxergamos o mundo, como nos relacionamos com a nossa espiritualidade. É impossível para o *jurua* entender o que é o *Nhanderekó*, porque somente vivendo é que se compreende o que ele é” (NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER, 2015).

Por óbvio que em um existir tão singular, no conjunto das relações interétnicas dos empreendimentos analisados, sobressaíram confrontos e fricções cuja natureza guardou relação com racionalidades parcialmente conflitantes, de distintos e divergentes conteúdos símbolos.

No caso da duplicação da BR-116/RS são doze anos de interação dos Mbyá-Guarani com agentes sociais do empreendimento, de forma que analisar pontualmente todos os confrontos, me colocaria frente a uma agenda de pesquisa indo muito além de uma única produção acadêmica. Entretanto, fiz o esforço em mapear nas memórias de reunião lampejos em relação ao conteúdo de conflitos existentes e que pudessem me fornecer um certo grau de previsibilidade quanto à ocorrência dessas fricções em outras frentes de ações desenvolvimentistas de transportes. Ainda que não os aprofunde aqui, os apresento consignados em quatro pontos abrangentes que pretendem ser diretivos e não restritivos. O primeiro deles diz respeito à noção classificatória simbólica de tempo em uma obra.

Um empreendimento tem uma programação de realização própria, comporta reajustes na execução, mas a natureza desses reajustes na maioria das vezes é orçamentária ou decorre de elaborações, problemas técnicos quando da operacionalidade da obra. Os ajustes, reivindicações e debates ocorridos no curso de um empreendimento provocam incrementos nos prazos e geram um conseqüente impacto em sua conclusão.

Os Mbyá-Guarani encontraram dificuldade em assentir com a temporalidade dos *jurua's* em suas ações, que é marcada continuamente pela entrega de algo, de uma produção. Os Mbyá-Guarani se veem diante de uma temporalidade volátil, constatada a partir da observação de que os *jurua's* se apresentam ansiosos com o andar da obra, ao mesmo tempo em que se mostram morosos na efetivação das decisões que afetam o coletivo. O tempo administrativo dos *jurua's* não conjuga com o tempo dos Mbyá-Guarani, cujo conteúdo simbólico de tempo é essencialmente distinto. Para os Mbyá-Guarani tempo é qualidade de estar, de contemplação, de escuta, de aguardo, de plantio, de colheita, de existir: um tempo que faz parte de um modo de ser. Não é à toa que ano novo para os Mbyá-Guarani é *peju porã*, que significa tempo novo. Nas memórias de reunião há vários registros em que os Mbyá-Guarani reivindicam a consideração quanto ao seu tempo de pensar e de sentir e salientam a necessidade de aumentar o tempo de discussão uma vez que faz parte da cultura Guarani o esgotamento da discussão, exemplificativamente:

Maurício relata ainda a reunião das lideranças realizada no dia anterior que tem perguntas e dúvidas para esclarecer junto à Equipe da FAPEU. Salienta que as lideranças requisitam mais tempo de discussão dos Subprogramas e desta forma que o encontro mensal passe a ser de três dias, de forma a garantir

a avaliação das ações do Comitê e do Programa como um todo, que será feita na próxima reunião. Assim foi decidido. (Ata de reunião do Comitê Gestor, reunião realizada em 12/06/2013) (BRASIL, 2012b)

Maurício faz alusão às filmagens que estão ocorrendo nas Aldeias, quando reconhece a importância dos registros para os Guarani, mas pede que sejam ouvidas as lideranças quanto ao melhor momento de colher os registros de forma a não agredir o “modo de vida Guarani”. Juliana Roscoe registra que a equipe não quer invadir a vida, o dia a dia, das Comunidades e pede desculpas caso tenha ocorrido “invasão” ou falta de tato da equipe na busca de imagens nas Aldeias. Maurício ressalta que os Guarani se concentram espiritualmente quando de falecimentos e que nestes casos é preciso respeitar os tempos de cada um. (Ata de reunião do Comitê Gestor, reunião realizada em 11/10/2013) (BRASIL, 2012b)

O segundo ponto de fricção diz respeito à modelagem administrativa dos empreendimentos que acaba impactando a execução dos programas. Tal modelagem se traduz em procedimentos variados que, em sua maioria, não são compreendidos em suas razões, formando um sistema, um engenho organizativo que confunde os Mbyá-Guarani. Assim, trabalha em um plano de compensação que em sua operacionalização se submete a decisões administrativas e que depende de pareceres interpretativos jurídicos, audiências, autorizações, documentos e mais documentos, além de previsão orçamentária, bem como que se sujeita a interrupções por motivos diversos, como greves de servidores, renovações contratuais da empresa executora e mudanças de governo. Todos esses termos soam como entraves e põem os Mbyá em desconfiança constante. A consignação dessa condição é descrita em várias memórias de reunião, conforme exemplifico a seguir:

A liderança Maurício retoma a importância do subprograma fundiário para os Guarani e avalia que o governo está com pressa na duplicação agilizando a supressão e que até o momento nenhuma área foi concretizada e que as declarações de utilidade pública não garantem a terra e que a possibilidade de mudanças na direção dos órgãos públicos pode mudar o entendimento quanto a aquisição de terras. Reforça que a supressão já está na porta das aldeias e pede empenho da FUNAI e do DNIT para reforçar e agilizar junto ao governo a necessidade de compra das terras. Segundo Maurício apenas o pagamento das terras irá tranquilizar o povo Guarani. Outra preocupação tirada da reunião de avaliação das lideranças trata do período de dois anos de convênio entre a FAPEU e o DNIT e que neste curto período não será possível concretizar todo o PBAi. Ao final pede que seja suspensa a supressão vegetal até a solução das terras. E explica que reconhece os avanços do programa, mas que de concreto o mais importante, a aquisição de terras, ainda não foi viabilizada. Ao retomar a palavra Juliana reconhece a importância do fundiário e que com certeza mudanças no Governo podem gerar mudanças nos rumos das decisões. [...] Juliana fala do esforço para que em setembro ocorram novas audiências para formalizar compra das áreas já declaradas de utilidade pública. [...] Arnildo cacique da Coxilha da Cruz reforça a preocupação pelo histórico de lutas, fala da falta de compromisso da FUNAI com a solução da demarcação de terras o

que leva os Guarani a exigir e fiscalizar os programas que incluem a aquisição de terras. Cobra que o subprograma de atividades produtivas também tem que andar, mas que sem terra não é possível, resgata que a terra resultante da decapagem pode ser perdido se não houver local concreto para ser destinado. Lembra que mesmo com a greve do DNIT a obra continua, Arnildo lembra que muitos acordos feitos em nível nacional sofreram parecer negativo da justiça. Resgata a experiência da duplicação da BR-101 e que as lideranças só terão confiança na execução plena do programa quando as 08 áreas forem adquiridas. Arnildo resgata que todos devem caminhar juntos, mas que o papel não garante nada para os Guarani. Argumenta ainda que o corte das árvores é feito de modo acelerado e que o tempo dos índios na confecção do artesanato é outro o que gera perda no uso da madeira. (Ata de reunião do Comitê Gestor, reunião realizada em 04/07/2013). (BRASIL, 2012b)

O terceiro ponto que nomeio como de fricção se situa quanto às referências. Claro que os temas anteriores também partem de referências simbólicas, entretanto, por serem tão explícitas as distinções e as situações de estranhamento acabam sendo indicadas com veemência nas interações, razão pela qual as tomei de forma separada. Ocorre que há fricções que não levam a uma colisão manifesta, são ocorrências que ficam guardadas em um espaço íntimo individual ou coletivo, mas que se adicionadas a tantas outras, repercutem na qualidade do diálogo. Trago aqui a título de demonstração duas dessas circunstâncias observadas.

Um dos subprogramas de apoio aos Mbyá-Guarani inclui a compra de cesta básica para as famílias privadas de comercializar artesanato nos pontos de venda às margens da BR-116. Os Mbyá-Guarani apresentam em um dos comitês a sugestão de itens a serem inseridos na cesta:

Na sequência algumas lideranças sugerem a inclusão na cesta básica mensal de erva mate e fumo. Juliana informa que o processo de compras foi feito via licitação e indica uma composição básica de produtos. Juliana indica que será feita uma tentativa de negociação com o fornecedor para a troca de algum item de igual valor pela erva mate, explica, porém que o fumo não será viável. (Ata de reunião do Comitê Gestor, reunião realizada em 04/05/2013) (BRASIL, 2012b)

Observo que o referencial simbólico dos Mbyá-Guarani quanto ao uso do fumo é essencialmente distinto do referencial *juruaá*. Enquanto que a erva mate goza de aceitação no que se refere à inclusão em item da cesta básica, o mesmo não ocorre quanto ao fumo. Os Mbyá-Guarani consideram que a erva mate e o fumo são itens essenciais e deveriam constar na cesta básica. Já por parte dos executores do programa o fumo não encontraria elementos justificadores para ser item de cesta básica. Busquei saber a sensibilidade que haveria quanto à inclusão deste item. Os esclarecimentos foram de que a cesta básica tem especificações, sendo

objeto de procedimento licitatório, com todos os trâmites burocráticos de termo de referência, edital, etc. Seria complicado colocar a especificação de fumo, inclusive, por conta de impugnações na licitação decorrentes de cláusula limitadora de mercado. O PBAi estabeleceu um tipo de cesta básica e, caso tivesse sido expresso que os itens da cesta básica seriam pactuados pelos Mbyá-Guarani, talvez a composição tivesse sido distinta.

Um outro exemplo dessa fricção quanto às referências diz respeito à indicação feita no PBAi, quanto ao uso de pó de pedra para remineralização do solo desgastado na região. Ocorre que essas instrumentalizações não foram bem recepcionadas pelos Mbyá-Guarani, que os localizam como intervenções para um plantio com ganho de escala, o que não coaduna como modo de ser Guarani, de tal maneira que mesmo tendo sido adquirido o produto de remineralização estes não foram utilizados pelos Mbyá-Guarani. Essas fricções referenciais são mais observáveis empiricamente.

Entretanto, há ainda um quarto e último ponto de fricção que quero realçar e que transpõe a todos os outros, o qual nomeio de fricção quanto à confiabilidade. O cenário presente e vivo na relação dos povos indígenas com os Estados nacionais é de descrédito permanente, posto que o histórico dessa relação é marcado por descumprimentos. Para os Mbyá-Guarani a palavra é sagrada, vem do coração, não são criadas pela mente e expulsas boca afora (ZANIN, 2006), mas já há muito tempo os Mbyá-Guarani sabem reconhecer que o Estado não a concebe da mesma forma.

O Estado inicia interlocuções mediante visitas técnicas, estudos, anunciam programas e geram expectativas. A política de relacionamento cristalizada com o Estado são de: indicativos que chegam a lugar algum, promessas que não se efetivam e acordos estilhaçados pela violação. Essa condição é pauta invariável trazida pelos Mbyá-Guarani nas primeiras reuniões do Comitê em que a demora e os trâmites burocráticos quanto à definição do programa fundiário são sentidos com desconfiança, com temor. Consoante os registros em memória de reunião, receiam que a possibilidade de mudanças na direção dos órgãos públicos possa modificar o entendimento quanto à aquisição de terras. Também desconfiam que com o avanço das obras a condição de acordo já não seja necessária e rogam pelo empenho da FUNAI e do DNIT para reforçar e agilizar junto ao governo a necessidade de compra das terras. Ainda, avocam os históricos ocorridos em outros acordos firmados com o Estado e arrematam que o escrito não garante nada para os Guarani. Os Mbyá-Guarani são confundidos pelo contrassenso de uma sociedade envolvente que afirma o valor do escrito, encontrando nessa o arrimo de suas ações, entretanto, descumprem seus próprios meios garantistas. Neste sentido, numa ocasião

uma das lideranças afirmou: “o papel não garante nada para os Guarani” (Ata de reunião do Comitê Gestor, reunião realizada em 11/10/2013) (BRASIL, 2012b).

As fricções quanto à temporalidade, quanto ao modelo operativo e quanto aos referenciais são reais, entretanto, é a confiabilidade que modula todas essas. Sistemas podem ser operados de formas distintas e as fricções que delas decorrem são sanáveis, entretanto, a confiabilidade é fricção que envolve valor ético. Esse ponto me leva agora a considerar no esteio dessa pesquisa, em última consideração, um outro aspecto no enfoque dessas relações, o desempenho dos agentes sociais enquanto agentes epistêmicos dialógicos, favorecedores de equilíbrios das assimetrias e das fricções.

Faço recordar que chamei de atores sociais e os localizei em categorias aqueles que atuam nos contornos de um empreendimento de infraestrutura de transportes quando estes afetam povos indígenas. O eixo de observação desses atores foi considerado a partir dos objetivos e resultados que eles permitem alcançar, do papel que eles desempenham, da representatividade que têm, de seu escopo de intervenção e, vinculando todos esses, das ações que realizam. Essa consideração analítica quanto aos atores esteve vinculada à necessidade de mapeamento de um campo social, mas agora trago-os para o campo dialógico das relações.

A atuação desses agentes já tem sido apreciada em considerações sociológicas que os dispõem enquanto instrumentalizadores do Estado. Em análise weberiana, estes agentes estão localizados como operadores, burocratas em um exercício contínuo, vinculados a determinadas regras impostas a funções oficiais dentro de determinado âmbito de competência. Tais alocações são semanticamente lógicas, contudo, empiricamente não enclausuram a disposição principiológica que podem conduzir esses agentes sociais em sua atuação.

Um dos gestores que entrevistei, por exemplo, com atuação na linha de planejamento da infraestrutura me dispôs sua compreensão pessoal sobre qual deveria ser a abordagem aos povos indígenas nesses empreendimentos. O esclarecimento foi me dado em final de entrevista, com o olhar ao longe, como que buscasse equalizar seus pensamentos entre vigas estruturantes do dever e do ser.

Eu acho que tem que ser dado um tratamento diferenciado sim. Quer queira quer não, são povos diferentes da gente. Se o Brasil, como país, quiser manter isso ainda vivo tem que tratar diferente. E outra: eles têm esse direito de manter a sua cultura. Eu acho que sim..., tem que tratar diferente, tem que ter um tratamento diferenciado sim. A questão que eu acho é que de alguma forma a gente tem que entender como atendê-los, sem atrapalhar o desenvolvimento do país e atendê-los para que continuem sendo essa comunidade tradicional. Eu acho que tem de tratar diferente sim. Não vejo, assim: todo mundo é brasileiro, tem os mesmos direitos. Não, eu acho que quer queira ou não eles

têm cultura diferente da nossa. Para mim isso é bem claro. Não vejo nisso um empecilho, um problema. Assim, olhando macro, o Brasil como um todo também tem sua cultura. Precisa respeitar a cultura do povo indígena, mas precisa respeitar todo o restante também. (Entrevista realizada no dia 03/08/2021) (GESTOR LGRM, 2021)

Em uma perspectiva formal, consoante função lógica de atuação, esses agentes sociais seriam, em sua cadeia de valor, garantidores de eficiência. Pois bem, nessa proposição de origem, uma vez que o Estado assume o compromisso de proteção e cuidado à diversidade étnica, dado ainda que é estabelecida uma matriz de relacionamento jurídico-afirmativo entre povos indígenas e a atividade empreendedora de infraestrutura, essa mesma burocracia, preceitualmente, deve ser avocada no cumprimento dos compromissos firmados. Agentes sociais estatais, agentes sociais intervenientes e agentes de mercados responsáveis pela operacionalização de um empreendimento devem viabilizar em sua esfera de atuação todas as ações coexistentes de um empreendimento e desta forma cravar a confiabilidade dos compromissos firmados.

De outro lado, já se sabe que essa matriz de relacionamento jurídico-afirmativo entre povos indígenas e a atividade empreendedora de infraestrutura não elimina as dinâmicas das composições e das forças sociais e políticas que circunscrevem a execução de um empreendimento de transportes. Tão somente a prática é que dá a autenticidade e é nesse ponto que a atuação dos agentes sociais, empiricamente, reflete na modulação das fricções e assimetrias relacionais.

O agente social, a despeito da composição semântica na qual é alocado, deve buscar utilizar sua habilidade reflexiva na articulação dos valores epistêmicos dos quais faz parte com os valores epistêmicos da outra comunidade.

Essa condição observei na execução do PBAi da duplicação da BR-116/RSm sendo perceptível uma atuação dos agentes sociais para abrandar a hegemonia das regras institucionalizadas, por exemplo, na solução dada à fricção de referências quanto à compra do fumo. A compra foi efetuada por outra rubrica, com motivação arguida pela cosmologia Mbyá-Guarani. Da mesma forma, tal abrandamento se exemplifica na operação de toda a logística das pernoites, antecedente à compra das terras, nas composições no Comitê de Gestão e nos encontros prévios dos Mbyá-Guarani, favorecendo a discussão e a maturação dos conteúdos, levando a decisões tomadas em simetria.

Capturei na execução do programa a existência de acertos específicos que asseguraram padrões históricos relevantes ao povo Mbyá-Guarani, por exemplo, a adesão e o esforço de

conseguir o material nos termos solicitados pelos Mbyá-Guarani com vistas à composição arquitetônica das aldeias. Nesse mesmo sentido, destaca-se a logística para a troca das sementes e tantos outros eventos. Essas ações não foram tomadas como concessões, mas como parte da interação e do diálogo. Como resultado, enxerguei um coletivo sendo visto como parte do tecido social. A última memória de reunião que examinei, coincidência ou não, é consignadora dessa percepção:

[...] Cacique André comenta que hoje, na sua aldeia, está tudo feito, esperando que o plantio cresça e produza os alimentos que eles plantaram. [...] Cacique Santiago comemora os resultados da piscicultura na sua aldeia e fala da alegria das crianças pescando. Explica que o peixe faz bem para a saúde e para o espírito. Fala da dificuldade de manter o modo tradicional de pesca em rios e riachos pela escassez de peixes e pela contaminação por veneno da lavoura e que a alternativa dos açudes foi bem aceita na comunidade. [...] Ícaro avalia que o processo de preparo do solo está consolidado como rotina das patrulhas agrícolas das Prefeituras da região do Programa. Gilson lembra que isto é resultado da visibilidade adquirida pelas comunidades com o fortalecimento da presença cidadã das aldeias na região. Hoje os Guarani são vistos como agricultores nos municípios onde vivem. André, cacique da Aldeia *Tenondé* fala da visita feita no dia anterior pelo novo secretário de agricultura do município de Camaquã à aldeia. Além de se apresentar o secretário queria conhecer a área e as demandas dos indígenas que vivem na *Tenondé*. Gilson fala que hoje as instituições estão assumindo seu papel junto às comunidades indígenas do Programa. Maurício retoma a palavra para relatar que é importante reconhecer os resultados e o trabalho da equipe que abriu os caminhos para acessar os direitos dos Guarani junto às Prefeituras o que demonstra que hoje eles têm o reconhecimento das suas presenças nos municípios. (BRASIL, 2012b)

Apreendi com as falas manifestas tanto pelos Mbyá-Guarani, como pelos executores do programa, cuja interação com os Mbyá é diária, que a maior questão quanto aos grandes empreendimentos não é necessariamente sua natureza desenvolvimentista, pois as estradas, por exemplo, serviriam para os deslocamentos. Na percepção do cacique José de Souza (2019b): “Eu por mim diria para o *jurua*. Quer fazer estrada? Faz, mas tem que ter segurança, tem que cuidar dos índios. Ter um acesso melhor para caminhar e para sair não é ruim, mas tem que ter taquara” (José de Souza, aldeia *Arasaty*, colaboração realizada em 06/09/2019). Nessa mesma perspectiva quanto ao empreendimento e uso, o cacique Santiago Franco (2020a) se posiciona: “E a estrada de alguma forma ela vai acontecer, mesmo a gente querendo ou não. Ela vai acontecer. Mas de alguma forma ela iria também servir para gente se locomover para cidade, fazer os artesanatos e levar para cidade. Só tem que ter respeito” (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração realizada em 03/09/2020).

Perguntei a Santiago se ele poderia me explicar como seria esse respeito. A resposta de Santiago não se voltou a uma situação específica. Como é característico aos Mbyá-Guarani, Santiago Franco (2020a) trouxe os elementos cosmológicos para a resposta, reafirmando nas entrelinhas de suas palavras que respeito é coexistir:

Precisa ouvir o Guarani, o que eles pensam, o que eles percebem, o que eles sabem dizer. Querer conhecer, sentar, dialogar, isso é respeito. Conhecer o costume do Guarani, a fala do Guarani. Sentar junto e conversar, perguntar o que quer o Guarani. Não precisa dizer como o Guarani deve viver, nós que dizemos como queremos viver. Nós temos nosso pensamento, conhecimento. Por exemplo, falando de natureza, nós que entendemos, *Nhanderu* criou terra para ser respeitada, mata tem espírito, terra tem espírito, nós temos espírito. Nós respeitamos o *juruá* mas o *juruá* não nos respeita. (Santiago Franco, aldeia *Ivy Poty*, colaboração em 03/09/2020)

Condensando os dados obtidos no curso desta pesquisa sou levada a um ponto nevrálgico da questão que permeia as fricções das interações interétnicas em empreendimentos, a saber, a condição de relacionamento – e essa geralmente é imposta, é assimétrica e em seus termos não há confiabilidade, sendo assim uma relação compulsória, desarmônica, descontínua, em que seus acordos são descumpridos e interrompidos unilateralmente.

Esse é um arremate óbvio, mas que não se encerra nele mesmo. Ao contrário, abre as portas para pensar o quão essa avaliação real pode se tornar porosa caso deixada sob a custódia de abstrações jurídicas, como o são as instituições, e não levada em conta a responsabilidade e o desempenho dos agentes sociais enquanto agentes epistêmicos dialógicos que atuem no equilíbrio das assimetrias. Cardoso de Oliveira (1996) bem faz lembrar do necessário confronto do dever ser e o conteúdo ético das relações. Devo complementar que as instituições não são guardiãs de conteúdo ético, seus agentes sim.

Nesses quatro anos de pesquisa, com seis idas a campo, exame de 85 memórias de reunião e escuta de depoimentos de caciques Mbyá-Guarani enquanto caminhávamos pela aldeia, bem como compartilhamentos de experiências da equipe executora do programa durante percurso de viagem às comunidades Mbyá-Guarani, constatei uma dinâmica dialógica, cuja especificação não está contida em nenhum termo de referência, em nenhum ajuste de contrato firmado. Juliana Roscoe<sup>104</sup>, coordenadora da execução do programa, sem ter a intenção, acabou

---

<sup>104</sup> Juliana Roscoe tem vasta experiência em programas ambientais. Atou no programa compensatório junto aos Kaingang, no âmbito das Obras de Duplicação da Rodovia BR-386/RS. Anteriormente acompanhou os programas no âmbito das obras de duplicação da BR-101/Sul e de pavimentação da BR-156/AP. Também desenvolve estudos e execução de gestão e supervisão ambiental em obras diversas. Em 2012, foi convidada para atuar nos projetos específicos de mitigação e compensação junto a Comunidades Indígenas Mbyá-Guarani por meio Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária – FAPEU.

por rascunhar os termos da possibilidade dessa relação quando a indaguei sobre qual o impacto desse projeto em sua vida e como foi estar por dez anos atuando na interlocução com os Mbyá-Guarani.

Roscoe me pediu um tempo para responder. Queria, semelhantemente aos Mbyá-Guarani, maturar e deixar que as respostas saíssem do coração. Dias depois, recebi em meu e-mail uma mensagem de Roscoe, não foi uma resposta objetiva à minha pergunta, sua resposta alcançava a questão que permeou essa seção. Transcrevo-a sem cortes, para que não se perca o encadeamento do pensamento:

Acredito que todas nossas experiências nos modificam. É isto que nos constrói. Ao pensar neste projeto posso afirmar sem sombra de dúvidas que ele é um marco definidor em minha vida, tanto profissional, quanto pessoal. Julgo e sempre julguei que os indígenas são atores legítimos do processo de licenciamento. Com profundo respeito a tudo o que foi acordado junto às inicialmente oito, hoje doze comunidades, porém desprovida de militância na área, me debrucei no Plano Básico Ambiental do Componente Indígena, elaborado pelo DNIT e aprovado pela FUNAI para planejar sua execução. A partir de um planejamento, materializado em um Plano Operativo, e de uma equipe mobilizada, iniciamos a execução do Programa em reunião de Comitê Gestor realizada no dia 31 de outubro de 2012, na aldeia do Passo Grande I. Foram muitos anos de trabalho intenso, muitos desafios. Muitas metas e atividades das mais diversas naturezas a viabilizar. Ao iniciar o trabalho éramos totalmente desconhecidos das Comunidades. O trabalho de conquista da confiança foi diário. Comemoramos anualmente, em reunião de caráter mais festivo, os aniversários do Comitê Gestor. Esta comemoração se iniciou no terceiro ou quarto ano do Programa. Em todas estas reuniões faço questão de agradecer solenemente à confiança e oportunidade de trabalhar que me foi dada pelas lideranças. Sei que não é simples.

Se há duas palavras centrais que nortearam e foram o fio condutor de todo trabalho são respeito e alteridade. O respeito à legitimidade, à luta, às demandas e aos direitos. E alteridade para compreender, conviver e apoiar pessoas cuja forma de ver o mundo é tão diversa da nossa, em vários aspectos. Penso que um projeto, no caso o Plano Básico Ambiental, por melhor que seja, muito dificilmente consegue apreender todos aspectos associados à sua execução. A execução é viva. As ações previstas desencadeiam ações, demandas e ideias não previstas. Surgem grandes oportunidades, endógenas, legítimas, orgânicas. Tivemos a felicidade de ter a oportunidade de apoiar e viabilizar diversas delas no Programa. Isto fez parte do sucesso dele.

Foi necessária atenção, respeito, delicadeza, criatividade e muita vontade para fazer muitas coisas acontecerem. Eu poderia aqui citar diversas, mas não é o objetivo imagino. Sempre contei com uma equipe maravilhosa, envolvida, engajada, competente e apaixonada pelo Projeto. As pessoas fazem a diferença. Execução é Gestão e Gestão é Gente!

Um ponto que precisa ser destacado na execução deste projeto é que o mesmo contou com dois insumos fundamentais. O primeiro foi a garantia de recursos alocados pelo DNIT. Sem recursos orçamentários adequados não se viabiliza uma boa execução. O segundo foi a liberdade de ação, e, neste caso, agradeço imensamente a três atores, ao DNIT, à FUNAI e à FAPEU. Sempre contei com grande apoio destes três entes na execução das ações.

Em momento algum saiu de minha perspectiva, como coordenadora geral do Programa, nosso papel em viabilizar o bom andamento das obras. Todo o Programa foi oportunizado pelo empreendimento, é fundamental que ambos avancem sempre. Ao longo destes dez anos lutei pelo Programa e pelo bom andamento das obras. Um está atrelado ao outro.

Este projeto dá, não só a mim, mas a toda equipe envolvida, uma certeza inequívoca de que fazemos a diferença na vida das Comunidades atendidas pelo Programa. Não por estarmos executando metas e atividades de um programa, mas pela forma como decidimos fazer isto. E veja que foi uma decisão. Isto não vem escrito em edital ou contrato. Não há uma cláusula estabelecendo que temos que colocar alma e coração em um projeto. Já tínhamos o coração aberto e os Mbyá-Guarani nos conquistaram a todos.

Como disse Talcira, grande Kunhã-Karaí, que hoje reside na aldeia Guarani em Rio Grande “um dia vai parar o trabalho de vocês também, vocês vão embora não sei para onde, para a casa de vocês. Mas a gente vai ter vocês no coração da gente. Vocês não vão sair mais do nosso coração. Nunca vai ser esquecido isso. Que vocês estão junto né?”. O que este projeto significa? Muito mais do que trabalho, uma oportunidade de vida. Felizes aqueles que em sua trajetória tiverem a oportunidade de fazer parte de algo assim. Esta convivência nos torna mais humanos. (E-mail enviado em 23/03/2022) (ROSCOE, 2022b)

A declaração de Roscoe traz conteúdo diretivos, mas a de *Talcira Kunhã-Karaí* (mulher líder espiritual), citada por Roscoe, é revelação plena quanto a uma relação interétnica dialógica: “que vocês estão junto, né?”. Estar junto... condição que só é possível mediante um conteúdo ético que não deveria faltar em quaisquer relações e que, se tomado pela sacralidade do que sai do coração e se anuncia tomando forma de palavra, se pronunciaria: *Nhembojeroviá* (respeito).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS: *TENONDE PORÃ*

Uma pesquisa acadêmica exige em sua estruturação uma conclusão, um arremate. Eu tenho uma afeição por esquemas explicativos de modo que parecia ser fácil para mim cumprir esse requisito da finalização, bastaria um resgate do já analisado e algumas considerações. Contudo, no curso da pesquisa, eu ouvi e apreendi uma expressão do idioma Mbyá-Guarani que ia fazendo sentido a cada etapa da ação investigativa e me influenciou quanto às discussões que eu deveria empreender e me fez pensar sobre como realizaria esse desfecho. Trata-se da expressão *tenonde porã*, que significa pensar para frente.

*Tenonde porã* traz consigo a definição daquilo que é mais importante para se fazer: pensar para frente, antes de acontecer. O que se vai falar, o que não se vai falar, o que se vai fazer e o que não se vai fazer. *Tenonde Porã* é condição para se chegar bem, comporta o modo de se relacionar, o que digo e o que opero reflete no presente e, muito mais, no futuro. Foi nessa disposição do pensar Mbyá que o conteúdo analítico dessa tese foi se desenvolvendo e se encadeando, juntando meu apreço por esquemas lógicos interpretativos e o *tenonde porã*. Duas composições que me afiguraram razoáveis nas considerações finalísticas dessa pesquisa.

Esse pensar para frente requer uma clareza da condição em que se está, de forma que passo a consolidar nesse momento de finalização alguns conteúdos-chave que foram analisados, enquanto elementos que marcaram objetivamente e subjetivamente as relações interétnicas estabelecidas com os Mbyá-Guarani.

Um deles diz respeito à decisão quanto ao objeto da pesquisa. Devo lembrar que a abordagem nasceu da observação quanto à rede de interação social que se instaura a partir dos empreendimentos de infraestrutura de transportes e de forma mais singular e complexa quando estes afetam povos indígenas. Nesse caso, constatei a instauração de um cenário de comunicação e interação multifacetado levando à imediata consideração de que esses empreendimentos não se restringem à execução de técnicas de engenharia, há vários outros elementos que o compõem, pois sua configuração é permeada por um trato político, econômico, legal e social, um campo social em que interesses são negociados e impostos de forma estratégica. *Tenonde porã* que me faz concluir quanto à necessária construção de uma sociologia da infraestrutura, enquanto campo de pesquisa.

Defini, então, um raio de análise com o fulcro de examinar como tem sido operacionalizado o diálogo interétnico entre povos indígenas e o Estado nacional nas situações sociais estabelecidas a partir dessas obras. Enquanto configuração analítica assumi a possibilidade de fazê-la comparativamente, tendo em vista que a estratégia comparativa

permite, por meio da exploração das semelhanças e diferenças, encontrar os princípios de variação de um determinado fenômeno ou os padrões mais gerais de um fenômeno em um grau maior de abstração. *Tenonde porã*, uma comparação que ilumine o caminho para fora das circularidades viciosas dos poderes táticos do Estado nacional.

Nesse diapasão, estabeleci sistemas similares que funcionassem enquanto variáveis de análise, a saber, países, empreendimentos e povo indígena. Nessa configuração elegi o Brasil e a Argentina e, respectivamente, dois empreendimentos, a duplicação da Rodovia BR-116/RS e construção da ponte sobre o arroyo Cunã Pirú na RP-7/Misiones. Afetados por ambos os empreendimentos se encontra o povo indígena Mbyá-Guarani, que se tornou o componente-chave da relação que analisei.

Constatai que essas obras se definem a partir dos perímetros político e econômico. Os países analisados coincidem em suas amarras organizativas do sistema viário. Essa condição foi examinada pormenorizadamente em capítulo próprio, sob pontos de análise os quais em seguida disponho, didaticamente, em quadro comparativo sintetizador dos vínculos da rede viária com um sistema macroestrutural econômico. As assertivas positivas são coincidentes entre os países, as negativas são totalmente dessemelhantes e as parciais se referem àquelas em que se verificou semelhança, acompanhada, em algum momento, de desarmonização.

Quadro 6 – Comparativo quanto à organização da rede viária e sua relação com um sistema macroestrutural econômico

<b>Rede viária de transportes</b>	<b>Sistema similar – Países</b>	
	<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>
Alterações marcantes atreladas à conjuntura internacional	sim	sim
Coincidência quanto ao tempo dessas alterações	sim	sim
Circunscrição de estratégias políticas de governo	sim	sim
Rentabilidade logística no mercado internacional	sim	sim
Estruturas operacionais semelhantes	sim	sim
Funções lógicas coincidentes	parcial	parcial

Fonte: elaboração própria.

A comparação revelou um aspecto regular e reiterado quanto à infraestrutura de transportes: sua especificidade basilar para o modo de produção capitalista e, como tal, integrante das dinâmicas de um processo macroestrutural correspondente à interdependência

com o sistema-mundo ou com o capitalismo transnacional. Obras de infraestrutura de transportes são a expressão pela qual os Estados buscam alocar-se enquanto subsistema capitalista ao sistema mundial do capital, operacionalizando-o como instrumental na cadeia de produção. É ainda norteada por uma ideia que contém em si significados e validade.

Esses postulados são estabelecidos por meio de funções lógicas, em que, não obstante tenham algumas dissemelhanças, por exemplo, o fato de que no Brasil em vários momentos sobressaiu a natureza integrativa e de segurança nacional, ambos os países atribuem valor inerente aos empreendimentos, convertendo-os em proposição verdadeira sejam quais forem os valores assumidos. As obras evocam imaginários temporais poderosos que prometem ou ameaçam: conectividade, mobilidade, dinamicidade, possibilidade de bem-estar, alcance da modernidade e/ou desenvolvimento do país.

Além disso, consistem em produtos de natureza intangível com expressividade em plataformas de governos, articuladoras do político e de histórias materiais. *Tenonde porã* que me faz ver que as relações interétnicas que decorrem desses empreendimentos, em um primeiro momento parecem ser locais e circunstanciais e suas afetações de cunho específico, entretanto, em seu delineamento originário compõe um processo macroestrutural que dá origem a essas relações e esse não é outro senão o econômico.

Decorrente de uma discursividade global, operacionalmente, em ambos os países, em face de determinações legais, se afere o impacto ambiental dessas obras. Uma interface social singular voltada aos povos indígenas foi associada à avaliação ambiental, sobressaindo: um discurso ambiental funcional direcionado para fatores de equilíbrio dentro da matriz intocável do próprio sistema capitalista, no qual as coletividades locais e povos indígenas, em decorrência de suas práticas sociais, teriam um papel a desempenhar na gestão do meio ambiente e do desenvolvimento. *Tenonde porã*, mostra-se determinante pensar para frente a atividade empreendedora da infraestrutura, aderindo a novas perspectivas de desenvolvimento, reconhecendo os impactos ambientais, socioeconômicos e culturais do empreendimento.

Busquei reconhecer como o etno é alocado nessas obras de infraestrutura de transportes em um e em outro país. Observei essa dimensão a partir, principalmente, da consideração quanto à arena jurídico-afirmativa voltada aos povos indígenas e o discurso ambiental. Algumas disposições foram apreendidas, as quais apresento em um segundo quadro comparativo, permitindo assim visualizar as variantes ponderadas na construção do etno nesses empreendimentos. A composição de avaliação de assemelhamento segue nos mesmos termos do quadro anterior.

Quadro 7 – Comparativo da localização do etno nos empreendimentos de infraestrutura de transportes

<b>O etno nos empreendimentos de transportes</b>	<b>Sistema similar – Empreendimentos</b>	
	<b>BR-116/RS</b>	<b>Ponte RP-7</b>
Normatividade de reconhecimento jurídico-afirmativo dos povos indígenas em cartas constitucionais e adesão aos acordos internacionais que tratam da temática indígena	sim	sim
Reflexo do conteúdo principiológico dos acordos internacionais em legislações infralegais	sim	sim
Licenciamento como espaço protocolar de avaliação dos impactos	sim	sim
Item específico de estudo e avaliação apartado quanto ao impacto aos povos indígenas	sim	não
Desfecho analítico do reconhecimento aos direitos indígenas nos empreendimentos tendo por base a natureza econômica compensatória	sim	sim

Fonte: elaboração própria.

A soma dessas disposições tem seus reflexos no modo segundo se estabelecem os termos das tratativas com os povos indígenas em projetos de infraestrutura que os impactem. Em ambos os países o “trato necessário” aos povos indígenas, operacionalmente, se equipara quanto ao contorno burocrático compensatório de forma perfeitamente compatível com a matriz de equilíbrio econômico. Entretanto, desassemelham-se quanto ao fato de que na Argentina a especificidade da temática povos indígenas e empreendimentos ainda não compõe um repertório de análise estatal exclusivo, como ocorre no Brasil através do componente indígena, item específico regulado do licenciamento ambiental. A especificidade da temática povos indígenas é constante em órgãos licenciadores no Brasil, bem como entre empreendedores, e se trata, ainda, de conteúdo familiar em empresas de gestão ambiental, tanto no estudo quanto na execução de programas compensatórios. A despeito dessas distintas especificidades nos países, em um e em outro o tema segue em estrito cumprimento ao dever compensatório.

O conjunto principiológico do qual ambos os países se tornaram signatários se reflete em legislações infralegais de ambos os países, entretanto, em termos operacionais, se reproduz de maneira moderada. Desta forma, cumpre aqui ponderar sobre os contornos da vinculação que há entre o reconhecimento da identidade, da cultura e dos interesses dos povos indígenas, inseridos em circunstância declaratória, ou seja, no desempenho da gestão do meio ambiente em decorrência de seus conhecimentos do meio e de suas práticas sociais – uma lógica,

conforme já demonstrei, cujo pano de fundo é a alocação dos povos indígenas como parte daquilo que se nomeia como natureza.

Tenho que os moldes desse reconhecimento cumprem um propósito utilitário, incluído em termos funcionais e atado a uma condição assecuratória, cuja natureza é econômica e pensada como fator de equilíbrio do próprio sistema, assemelhando os povos indígenas a ativos econômicos na proteção ambiental. Pode-se inferir nesse aspecto que a conjuntura do reconhecimento, enquanto princípio, não desenfronhou as condições nas quais os povos indígenas foram acomodados ao longo da história e, conseqüentemente, as densificações subalternizantes resultantes de uma diligente empresa de supressão.

Não foi por acaso que boa parte dos agentes estatais entrevistados, diante de perguntas que se correlacionaram à operacionalidade da obra, rapidamente avocaram as vigas estruturantes lógicas que conformam a tautologia da infraestrutura, deixando de lado as configurações perceptivas individuais do reconhecimento aos direitos indígenas pautados na legislação. A configuração de reconhecimento não trouxe consigo a discussão das densificações subalternizantes resultantes de uma diligente empresa de supressão. *Tenonde porã*, é preciso pensar para frente a ponderação quanto ao tratamento dos impactos para além da generalização desses estudos em que sobressai a natureza compensatória sem descrição do liame ético.

Por outro lado, é exatamente no contexto desse discurso que constatei uma subversão positiva de uma indianidade genérica, com reflexos na alçada de uma cidadania indígena – um discurso ambientalista identitário-reivindicatório de uma cidadania indígena, com realce à questão das diferenças socioculturais e históricas, enquanto povo originário, sobrevivente de uma diligente empresa de supressão de identidade e de diversidade. O peso histórico e simbólico dos indígenas ganhou contorno identitário sobressaindo a importância de assumir a filiação étnica como fator de superação da condição disfônica e subalterna a que se tentou encaixilhar o indígena. Essa subversão positiva observei desde a apropriação do estigma de índio como elemento que implica diferenciação, identidade particular e *status* social. O estigma que historicamente foi excludente ganha caráter identitário que também pode incluir e se constituiu nos casos examinados como motor de agencialidade. *Tenondere porã*, um olhar para uma agencialidade que saiba ler os sinais de seu tempo e se reestruture.

A compreensão do esquema lógico que fundamenta essas obras, bem como as premissas que orientam os agentes públicos quanto às percepções sobre o lugar do étnico dentro desses empreendimentos, se constituíram conteúdos-chave predecessores na interpretação quanto às relações interétnicas que se estabeleceram com os Mbyá-Guarani afetados pela duplicação da BR-116/RS e pela construção da ponte sobre o arroyo Cuña Pirú na RP-7.

Comparando as duas situações sociais, constatei que há muito tempo os Mbyá-Guarani se encontram avizinados, em ambos os países, a esses eixos de transportes, a rodovia BR-116/RS e a RP-7/Misiones, em ocupações sazonais ou permanentes, às margens da rodovia ou ainda em suas proximidades. Os Mbyá se reconhecem como membros de um mesmo povo, embora vivam em comunidades separadas pelas grandes distâncias geográficas e ainda que envolvidos por sociedades nacionais diversas. Busquei compreender em uma e em outra situação esse espaço de ocupação paralelo e as motivações desse avizinamento.

Concluo que essa condição é originária de um contato histórico esbulhante, precipuamente, referente à espacialidade, diagnóstico profundamente experimentado pelos Mbyá-Guarani em sua condição existencial. Em amplificação a essa constatação, assimilei conteúdos atualizados nessa relação de avizinamento. Os Mbyá-Guarani me indicaram que sua espacialidade é superfície sem cortes, salvaguarda de modelos tradicionais e também cosmo, entretanto, em face da condição esbulhante de sua espacialidade, compreenderam a necessidade de remodelações estratégicas de sobrevivência.

As instalações em espaços periféricos às rodovias adquiriram contornos de instrumentalidade para, minimamente, operacionalizar três de suas bases existenciais: a mobilidade; as condições de subsistência, afetadas pelo desequilíbrio na economia de sustento das famílias Mbyá, exigindo inovações diante da realidade, tal qual a prática negocial de sua arte ancestral; e as condições de sobrevivência, diante da impossibilidade de acesso aos territórios tradicionais. A precariedade e a falta de espaço levam os Mbyá a ocuparem áreas de domínio público, principalmente à margem de rodovias. Espremidos entre o asfalto e as cercas, os Mbyá-Guarani habilitam esses espaçamentos em três funções: renitente, buscando às margens da rodovia a obtenção de matéria-prima para confecção de seus artesanatos e remédios tradicionais; memória, quando avivam essas ocupações que podem parecer modernas, mas são ancestrais; e rede de interação, posto que esses espaços são conhecidos e utilizados pelos Mbyá em sua mobilidade.

Os estudos que empreendi indicaram que esse espaço de ocupação paralelo às rodovias pelos Mbyá-Guarani, além de estar atado à espoliação espacial, é revelador quanto ao seu protagonismo, configurado em um modo muito particular de resistir: recuo e convívio, silêncio e denúncia, que se configuram política de autoafirmação e de existência. *Tenonde porã*, fortalecem-se as transformações decorrente do contato como reelaborações para sobrevivência e como políticas de resistência.

Nos casos estudados, os Mbyá-Guarani e os órgãos estatais da infraestrutura de transportes travaram uma peculiar situação social de interação. De um lado, situava-se uma

agência estatal imersa no cumprimento de sua função quanto à execução de empreendimentos de infraestrutura de transportes que se constituem como estratégias de desenvolvimento econômico da região; do outro lado, posicionava-se um coletivo indígena, cujo avizinhamento com as estradas se estabelece como instrumental das transformações criativas na operacionalização de suas bases existenciais: utilizações distintas de um mesmo eixo, circunstância na qual as relações foram sendo impostas, estendidas e ajustadas.

Sobre essas relações, se em um primeiro momento rejeitei os moldes de um reconhecimento aos povos indígenas, cujo conteúdo me afigurou como sendo utilitário, assemelhando-os a ativos econômicos na proteção ambiental e, dessa forma, instituindo um relacionamento dentro de licenças administrativas ambientais, devo admitir que, num momento posterior, esse espaço protocolar estabelecido por força normativa foi aproveitável no que diz respeito à mitigação da assimetria de poder na execução dos empreendimentos e abriu espaços de negociações, ainda que marcadamente compensatórias.

Esse espaço protocolar é lugar em que se é possível reconhecer os entretons que orientam as relações interétnicas, desde seus atores sociais até a modulação das interações. A esse respeito foi possível, através da comparação do encadeamento operacional, identificar partícipes comuns e dessemelhantes desses empreendimentos rodoviários. O quadro seguinte os sintetiza.

Quadro 8 – Comparativo dos atores sociais que integram a rede de interação nos empreendimentos que afetam povos indígenas, com eixo de atuação

<b>Atores sociais nos empreendimentos</b>	<b>Atuação</b>	<b>Sistema similar – Países/Obras</b>	
		<b>Brasil</b>	<b>Argentina</b>
Atores estatais políticos Atores estatais administrativos	Planejamento Operacional formal	sim	sim
Atores Intervenientes	Parecerista institucional sobre tema de competência específica	sim	não
Atores de mercado	Operacionalização dos estudos e execução de programas ambientais	sim	sim
Atores singulares	Voluntarismo	sim	não

Fonte: elaboração própria.

A operacionalização da infraestrutura de transporte obedece a fases e atraem uma multiplicidade de atores. *Tenonde porã*, cabe pensar para frente quanto ao fato de que reconhecer os processos e seus atores é condição para criação de espaços de interlocução na discussão de prioridades de desenvolvimento econômico e social das regiões nas quais estão inseridos os povos indígenas e que poderiam incidir na vocação e no futuro de seus territórios.

Em perspectiva comparada, uma dissemelhança ocorreu quanto à presença de agências intervenientes sobre a temática indígena nos empreendimentos. Enquanto que no Brasil esses intervenientes, através de seus atores, são determinantes na avaliação e nas medidas compensatórias que afetaram aos Mbyá-Guarani, na Argentina o interveniente inexistente na definição burocrática compensatória. Essa condição acabou por repercutir na modulação da relação quando dos acordos negociais.

Através dos encadeamentos dos processos da obra, avaliei essa modulação de interação, instituindo balizas de observação que foram correlacionadas às fases das tratativas quanto ao empreendimento, a saber, planejamento, instrumentalização para dar efetividade à obra e termos de negociação com os Mbyá-Guarani. Sobressaíram tons distintos de interatividade nos países e fases do empreendimento. O arremate dessa gradação de interatividade demonstro didaticamente no quadro a seguir.

Quadro 9 – Gradação de interação nos empreendimentos com os Mbyá-Guarani de acordo com os encadeamentos dos processos

<b>Modulação da interação dos empreendimentos com os Mbya-Guarani</b>	<b>Sistema similar – Empreendimentos</b>	
	<b>BR-116/RS</b>	<b>Ponte R-P7</b>
Interatividade no âmbito governamental quanto à projeção decisória no empreendimento	não	não
Consulta prévia enquanto parametrização de projeção empreendimento	não	não
Interatividade quando das ações administrativas que visam operacionalizar a obra/atuação interveniente	parcial	não
Interatividade nos estudos ambientais	sim	não
Interatividade na execução dos programas compensatórios	sim	não

Fonte: elaboração própria.

Constatei que no Brasil, houve um incremento da interatividade a partir das ações que visavam operacionalizar as obras com orientações do órgão interveniente indigenista. Em decorrência da consideração quanto ao componente indígena, os estudos ambientais específicos favoreceram o contorno negocial, marcado principalmente nas ações do plano ambiental compensatório em seus termos negociais, bem como na execução dos seus programas. Os Mbyá-Guarani atuaram no decisório quanto aos impactos e respectivas medidas compensatórias, condição não verificada quando do planejamento da obra.

Distintamente do caso brasileiro, a gradação do *status* da interatividade no estado argentino permaneceu inalterada em todo o fluxo das ações da obra. Não foram feitos estudos típicos quanto ao coletivo indígena, tão pouco assegurada sua participação na consequente avaliação de impacto e medida mitigatória. Estas foram estabelecidas sob parâmetro restritivos, sem consideração às repercussões variadas das alterações ambientais, consoante especificidade do coletivo. *Tenonde porã*, é determinante pensar adiante sobre o papel de agências intervenientes na mitigação das assimetrias de poder desses empreendimentos. A atuação de intervenientes contrabalança decisões que, se não observados os devidos critérios, podem pulverizar singularidades existenciais específicas.

Não poderia me descuidar nessa avaliação final quanto ao protagonismo dos Mbyá-Guarani, o componente-chave dessa relação. O povo indígena Mbyá, em seus referenciais próprios, por mim apreendidos como tais, impingiram afirmações-chave quanto aos seus elementos culturais organizadores de sua estrutura social nas negociações. Acorreram à sua cosmologia, mas também operaram sua potencialidade agentiva em acionamentos de órgãos judiciais, órgão interveniente, em movimento associativo, participação ativa em procedimento e acompanhamento nos encaminhamentos para que seus direitos não fossem mitigados.

O caráter macroconflitivo quanto às utilizações distintas de um mesmo eixo, no caso dos órgãos estatais e dos Mbyá-Guarani, é deslocado para o espaço protocolar do licenciamento ambiental, momento no qual fricções específicas foram percebidas. Dentre essas sobressaiu uma que permeia as relações e que envolve valor ético, a confiabilidade. Defendi que, em um cenário de relações interétnicas e fricções, a atuação dos agentes sociais se manifesta como essencial no estabelecimento de um diálogo simétrico, razão pela qual o conteúdo ético dessas relações precisa ser a pedra fundamental. *Tenonde porã*, os agentes sociais do empreendimento podem emergir enquanto agentes epistêmicos dialógicos.

A comparação enquanto estratégia orientada de investigação nessa pesquisa possibilitou uma pluralidade de perspectivas e abordagens, trazendo consigo maior abrangência interpretativa quanto ao fenômeno das relações interétnicas em empreendimentos. Nesse

sentido, considerando que tem sido o licenciamento ambiental o espaço protocolar em que as modulações das relações interétnicas ocorrem em ajustes e reajustes, devo realçar que não há um sistema ou mecanismo social a partir do qual todos os outros possam ser compreendidos e definidos, mas há um conteúdo ético que não deveria faltar em quaisquer avaliações de impacto e medidas compensatórias: a definição daquilo que é mais importante para se fazer, o modo de se relacionar. *Tenonde porã nhembojeroviá.*

## REFERÊNCIAS

### 1 Referências bibliográficas

ALBERT, Bruce (Ed.). **O ouro canibal e a queda do céu: uma crítica xamânica da economia política da natureza**. Brasília: Universidade de Brasília, 1995. (Série Antropologia, 174)

ALCOBÉ, María Fernanda (Coord.); et. al. **Segundo Reporte de Argentina al Proceso de Montreal: Reporte Nacional con base en los criterios e indicadores del Proceso de Montreal**. 2015. Disponível em: <http://forestoindustria.magyp.gob.ar/archivos/biblioteca-forestal/segundo-reporte-de-argentina-al-proceso-de-montreal.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2021.

ALMEIDA, Cristiano Farias; YAMASHITA, Yaeko. Uso da teoria dos polos de crescimento e polos de desenvolvimento para a elaboração de rede de transporte multimodal de cargas para a região amazônica. **Revista Eletrônica de Engenharia Civil**, v. 9, p. 65-83, 2014.

ALVES, Eliete Gonçalves Rodrigues. **O mito de Sísifo do bem-estar social na América Latina: capitalismo e welfare state no Brasil e no México**. 2019. 538 f. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

AMOSSY, Ruth. **Da noção retórica de ethos à análise do discurso**. Imagens de si no discurso: a construção do ethos. São Paulo: Contexto, 2005. p. 9-28.

ANDRADE, Lúcia; CASTRO, Eduardo Viveiros de. Hidrelétricas do Xingu: o Estado contra as sociedades indígenas. In: SANTOS, Leinarde; ANDRADE, Lúcia (Org.). **As hidrelétricas do Xingu e os povos indígenas**. São Paulo: Comissão Pró-índio de São Paulo, 1988.

ARAÚJO, Maria da Piedade. **Infraestrutura de transporte e desenvolvimento regional: uma abordagem de equilíbrio geral inter-regional**. 2006. 114 f. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de São Paulo, Piracicaba, 2006.

ARIENTI, Wagner Leal; FILOMENO, Felipe Amin. Economia política do moderno sistema mundial: as contribuições de Wallerstein, Braudel e Arrighi. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 99-126, 2007.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as raízes do nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

ASCHAUER, David Alan. Is public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, v. 23, p. 177-200, 1989.

ASSIS, Valéria Soares de. **Dádiva, mercadoria e pessoa: as trocas na constituição do mundo social Mbyá-Guarani**. 2006. 325 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

ÁVILA, Cristhian Pio. **O que o Guarani vende?** Um estudo sobre o sistema econômico e pessoa Mbya-Guarani num contexto de relações interétnicas em São Miguel das Missões-RS. 2005. 171 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

ÁVILA, Thiago. A natureza dos povos indígenas e os povos indígenas e a natureza: novos paradigmas, desenvolvimento sustentável e a politização do bom selvagem. In: BAINES, Stephen Grant (Org.). **Variações Interétnicas: etnicidade, conflito e transformações**. Brasília: Ibama; UnB/Ceppac; IEB, 2012.

AXEL, Marx; RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles. The origins, development and application of Qualitative Comparative Analysis: the first 25 years. **European Political Science Review**, v. 6, n. 1, 2014, p. 115-142.

AZEVEDO, Ruy Emmanuel Silva de; DAHER, Mariana Vaini de Freitas. Convenção OIT n. 169 e Portaria Interministerial MMA/MJ/MINC/MS n. 060/2015: discussão sobre a aplicação das consultas aos povos indígenas no licenciamento ambiental de empreendimentos de infraestrutura de transportes. **Via Viva**, 2019. Trabalhos técnicos do II e III Seminário Socioambiental de Infraestrutura de Transportes. Disponível em: [https://viaviva.infraestrutura.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Via\\_Viva\\_2019\\_E\\_Book-2.pdf](https://viaviva.infraestrutura.gov.br/wp-content/uploads/2020/04/Via_Viva_2019_E_Book-2.pdf). Acesso em: 15 mar. 2021.

BAGNOLI, Vicente. **Direito econômico**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

BAINES, Stephen Grant. Antropologia do desenvolvimento e povos indígenas. **Série Antropologia**, Brasília, v. 361, p.1-10, 2004. Disponível em: <http://dan.unb.br/images/doc/Serie361empdf.pdf>. Acesso em: 19 dez 2018.

BAINES, Stephen Grant. **É a FUNAI que sabe: A frente de atração Waimiri-Atroari**. Belém: Museu Paraense Emílio Goeldi/CNPq, 1991.

BAINES, Stephen Grant. O território dos Waimiri-Atroari e o indigenismo empresarial. **Ciências Sociais Hoje**, ANPOCS/HUCITEC, São Paulo, p. 219-243, 1993.

BAINES, Stephen Grant. A usina hidrelétrica de Balbina e o deslocamento compulsório dos Waimiri-Atroari. **Série Antropologia 166**, UnB – Departamento de Brasília, Brasília, 1994.

BAINES, Stephen Grant. Uma tradição indígena o contexto de grandes projetos: os Waimiri-Atroari. **Tempo Brasileiro**, Anuário Antropológico/96, Rio de Janeiro, p. 67-81, 1997.

BALESTRO, Moisés Villamil; VARGAS, Eduardo Raupp de; MACHADO JÚNIOR, Eliseu Vieira. **Estratégias administrativas em estudos de caso em Administração**. I Encontro de ensino e Pesquisa em Administração e Contabilidade – ENEPQ, Recife, 2007. Disponível em: [www.anpad.org.br](http://www.anpad.org.br). Acesso em: 25 jan. 2020.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 25. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

BANISTER, David; BERECHMAN, Yossi. Transport investment and the promotion of economic growth. **Journal of Transport Geography**, v. 9, n. 3, p. 209-218, set. 2001.

BANIWA, Gersem. **Educação escolar indígena no Brasil: avanços, limites e novas perspectivas**. Anais da 36ª Reunião Nacional da ANPED, Goiânia, 2013. Disponível em: [http://36reuniao.anped.org.br/pdfs\\_trabalhos\\_encomendados/gt21\\_trabalhoencomendado\\_gersem.pdf](http://36reuniao.anped.org.br/pdfs_trabalhos_encomendados/gt21_trabalhoencomendado_gersem.pdf). Acesso em: 29 jun. 2021.

BARAT, Josef. **Logística, Transporte e Desenvolvimento Econômico: a visão histórica**. São Paulo: CLA, 2007. v. I e IV.

BARROS, Alexandre Rands Coelho; RAPOSO, Isabel. **Dotação de infraestrutura como limitante para redução de disparidades regionais no Brasil**. Anais do 2º Encontro da Associação Brasileira de Estudos Regionais, São Paulo, 2002.

BARTH, Fredrik (Org.). **Los grupos étnicos y sus fronteras**. México: Fondo de Cultura Económica, 1976.

BASTOS, Humberto. **ABC dos transportes**. Rio de Janeiro: Ministério de Viação e Obras Públicas, 1955.

BASURTO, Xavier; SPEER, Johanna. Structuring the calibration of qualitative data as sets for Qualitative Comparative Analysis – QCA. **Field Methods**, v. 24, n. 2, 2012, p. 155-174.

BATALLA, Guillermo Bonfil. **México profundo: una civilización negada**. México: Debolsillo, 2006.

BELLIA, Vitor; BIDONE, Edison D. **Rodovias, recursos naturais e meio ambiente**. Rio de Janeiro: EDUFF, 1993.

BENDIX, Reinhar. Concepts and generalizations in comparative sociological studies. **American Sociological Review**, v. 28, n. 4, ago. 1963, p. 532-539.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Dano Ambiental, prevenção, reparação e repressão**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

BERGSTRÖM, Magnus; REIS, Neves. **Prontuário ortográfico e guia da língua portuguesa**. 50. ed. Alfragide: Casa das Letras, 2011.

BERMUDEZ, Guillermo. **La infraestructura vial en argentina**. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 2012.

BITAR CAMPOS, Germán J. **Manual de la Constitución reformada**. 4. ed. Buenos Aires: Ediar, 2006. T. I.

BOCCARA, Guillaume. Poder colonial e etnidade no Chile: territorialização e reestruturação entre os Mapuches da época colonial. **Revista Tempo**, 2007.

BOFF, Leonardo. O cuidado essencial: princípio de um novo ethos. **Inclusão Social**, Brasília, v. 1, n. 1, 2005, p. 28-35.

BONAMIGO, Zelia. Comunidades Mbya-Guarani: economia e relações com a sociedade “atrevida”. **Tellus**, Campo Grande, ano 8, n. 14, p. 145-170, abr. 2008.

BORGHETTI, Andrea. **Tekó, Tekoá, Nhanderecó e Oguatá**: territorialidade e deslocamento entre os Mbyá-Guarani. 2014. 143 f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: sobre a teoria da ação. Tradução Maria Corrêa. Campinas: Papirus, 1996.

BRANDÃO, Carlos R. **Identidade e etnia**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986.

BRANDELLI, Clara Lia Costa; et. al. Intestinal parasitism and socio-environmental factors among Mbyá-Guarani Indians. **Revista do Instituto de Medicina Tropical de São Paulo**, Porto Alegre, v. 54, n. 3, p. 119-122, 2012.

BRAUDEL, Fernand. **O tempo do mundo**: Civilização Material, Economia e Capitalismo – Séculos XV-XVIII. São Paulo: Martins Fontes, 1996. V. 3.

BRIGHENTI, Clovis Antonio. A territorialidade guarani e a ação do Estado: estudo comparado entre Brasil e Argentina. **Tellus**, p. 111-136, 2004.

BRIONES, Cláudia. Formaciones de alteridade: contextos globales, procesos nacionales y provinciales. In: BRIONES, Cláudia (Ed). **Cartografias Argentinas**: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridade. Buenos Aires: Antropofagia, 2005.

BRITO, José Gabriel Lemos. **Pontos de partida para a história econômica do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1980.

BRUM, Argemiro José. **O desenvolvimento econômico brasileiro**. 26. ed. Ijuí: UNIJUÍ, 2009.

BRYSK, Alison. Turning weakness into strength: the internationalization of Indian rights. **Latin American Perspectives**, v. 23, n. 2, 1996, p. 38-57.

BULMER-THOMAS, Victor. **La historia económica de América Latina desde la Independencia**. México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

CADOGAN, Leon. Em torno a la aculturación de los Mbyá-guarani del Guairá. **América Indígena**, México, v. XX, n. 2, abr. 1960.

CALDERÓN, César; SERVÉN, Luis. **The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution**. Washington: World Bank Policy Research Working Paper Series n. 3400, 2004.

CAMPOS, Sthefania; SIMÕES, Rodrigo. **Infraestrutura de transportes e determinantes do desenvolvimento no Brasil**. Anais do 39º Encontro Nacional de Economia, Foz do Iguaçu, 2011.

CANO, Wilson. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil (1930 - 1995)**. 2. ed. Campinas: IE/UNICAMP, 1998.

CANTORE, Alfonsina; BOFFELLI, Clara. Etnicidad mbyá en Puerto Iguazú Explotación turística de/en comunidades indígenas en la triple frontera (Misiones, Argentina). **Runa**, Buenos Aires, v. 38, n. 2, 2017, p. 53-70, 2017.

CAPACLE, Vivian Helena. **O problema do transporte rodoviário para o escoamento da soja produzida no Centro-Oeste brasileiro**. Campinas: Mimeo, 2007.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Identidade, Etnia e Estrutura Social**. São Paulo: Livraria Pioneira Editora/Editora da Universidade de São Paulo, 1976.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Ação indigenista, eticidade e o diálogo interétnico. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, set./dez. 2000. Disponível em: [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-40142000000300018](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142000000300018)

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. **Caminhos da Identidade**: ensaios sobre etnicidade e multiculturalismo. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Paralelo 15, 2006.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Antropologia e moralidade: etnicidade e as Possibilidades de Ética Planetária. In: CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto; CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto (Org.). **Ensaio Antropológico sobre Moral e Ética**. RJ: Tempo Brasileiro, 1996.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Estudo de áreas de fricção interétnica do Brasil (Projeto de Pesquisa). **América Latina**, v. 5, n. 3, 1962, p. 85-90.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. **Etnicidade**: da cultura residual, mas irreduzível. Antropologia do Brasil. São Paulo: Brasiliense/Edusp, 1986.

CARNEIRO DA CUNHA, Manuela. Apresentação. In: ALBERT, Bruce; RAMOS, Alcida Rita (Org.). **Pacificando o branco**: cosmologias do contato no norte-amazônico. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

CARSON, Rachel. **Primavera silenciosa**. São Paulo: Melhoramentos, 1969.

CASTRO, Edna. Expansão da fronteira, megaprojetos de infraestrutura e integração sul-americana. **Cad. CRH**, v. 25, n. 64, p. 45-62, 2012.

CICCARONES, Celeste. **Drama e sensibilidade: migração, xamanismo e mulheres Mbyá Guarani**. 2001. 352 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2001.

CORBATTA, José Carlos. **La preservación del Ambiente en la Constitución Nacional, Análisis de las sesiones 13 y 14 de la Constituyente de Santa Fe**. Artículo 41 de la Contitución de la Nación Argentina. Disponível em: <http://www.legislaw.com.ar/doctri/art41cna.htm>. Acesso em: 18 dez. 2015.

CORIGLIANO, Francisco. Flexibilidad en un mundo incierto: creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. **Perspectivas Revista de Ciencias Sociales**, ano 3, n. 5, p. 62-97, jan./jun. 2018.

CORRÊA, Roberto Lobato (Org.). **Explorações Geográficas: percursos no fim do século**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand, 1997.

CORRÊA, Stefania Limp Muniz; et. al. **BIM para infraestrutura de transportes**. Anais do 2º Simpósio Brasileiro de Tecnologia da Informação e Comunicação na Construção, Porto Alegre: ANTAC, 2019. p. 1-8. Disponível em: <https://eventos.antac.org.br/index.php/sbtic/article/view/189>. Acesso em: 18 jul. 2021.

COSSIO, Rodrigo Rasia. **Etnoecologia caminhante, *oguada va'e*, em trilhas para descolonização de relações interculturais: circulação de pessoas e plantas Mbyá-Guarani entre Brasil e Argentina**. 2015. 221 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

COSTA, Manoel Fernandes. **O descobrimento da América e o Tratado de Tordesilhas**. Instituto de Cultura Portuguesa. Secretaria de Estado da Cultura. Ministério da Cultura e da ciência. Biblioteca Breve, 1979, v. 46.

COURTIS, Christhin. Apuntes sobre la aplicación del convenio 169 de la oit sobre pueblos indígenas por los tribunales de América Latina. **Revista Internacional de Derechos Humanos**, São Paulo, ano 6, n. 10, jun./2009.

COVAS, António; COVAS, Maria das Mercês. **Modernização ecológica, serviços ecossistêmicos e riscos globais**. Faro: Edição da Universidade do Algarve, 2010.

CRIVOS, Marta; et. al. Pathways as “signatures in landscape”: towards an ethnography of mobility among the Mbya-Guaraní (Northeastern Argentina). **Journal of Ethnobiology and Ethnomedicine**, v. 3, n. 1, p. 1-12, 2007.

DALAKOGLU, Dimitris; HARVEY, Penny. Roads and Anthropology: Ethnographic Perspectives on Space. **Time and (Im)Mobility**, 2012, p. 459-465.

DELGADO, Ricardo. **Inversiones em infraestrutura vial**: la experiencia argentina. Série reformas econômicas. Santiago: División de Desarrollo Económico, CEPAL, 1998.

DEL'OLMO, Florisbal de Souza. **Curso de Direito Internacional Público**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

DERANI, Cristiane; AQUINO NETO, Daniel Antônio de. Valoração Econômica dos Bens Ambientais. **Hileia: Revista de Direito Ambiental da Amazônia**, ano 5, n. 9, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 18. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

DODDE, Paula Arrais Moreira. **Impactos de Empreendimentos Lineares em Terras 25 Indígenas na Amazônia Legal**: o caso da BR-230/PA e das Terras Indígenas Mãe Maria, Nova Jacundá e Sororó. 2012. 196 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

DORATIOTO, Francisco; et. al. **A América do Sul e a integração regional**. Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel; discurso inaugural do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Rio de Janeiro, 28 de setembro de 2011. Brasília: FUNAG, 2012.

DURAZZO, Leandro; VIEIRA, José Glebson. **Relações interétnicas de entendimento ritual no Nordeste indígena**. Anais do 41º Encontro Anual da ANPOCS. Caxambu: ANPOCS, 2017.

FARIA, Ivan Dutra Faria. **Compensação ambiental**: os fundamentos e as normas; a gestão e os conflitos. Coleção da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, n. 43, 115 p., jul. 2008. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-43-compensacao-ambiental-os-fundamentos-e-as-normas-a-gestao-e-os-conflitos>. Acesso em: 06 dez. 2021.

FARIA, Sérgio Fraga Santos. **Fragmentos da História dos Transportes**. São Paulo: Aduaneiras, 2001.

FARIAS, João Maurício; HENNIGEN, Inês. The *Tekoá Ka'aguy Porã*: Ancestral Space and Mbya-Guarani Subjectivity Production. **Psicologia: Ciência e Profissão**, v. 39, n. special issue, 2019.

FARINA, Luciana Oliveira. As condições de resistência e vitalidade linguística do Guarani Mbyá em Maricá/RJ. In: **Estudos de linguagem**: reflexões sobre diversidades – história, política e contato linguístico. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021. p. 201-213.

FERREIRA, Andrey Cordeiro. Etnopolítica e Estado: centralização e descentralização no movimento indígena brasileiro. **Anuário Antropológico**, Brasília, UnB, v. 42, n. 1, p. 195-226, 2017.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti; MALLIAGROS, Thomas Georges. **Impactos Produtivos da Infraestrutura no Brasil: 1950- 1995**. Pesquisa e Planejamento Econômico, v. 28, n. 2, 1998, p. 315-338.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. **Infraestrutura Pública, Produtividade e Crescimento**. FGV-RJ, Texto para Discussão 246, 1994.

FERREIRA, Pedro Cavalcanti. Investimento em Infraestrutura no Brasil: fatos estilizados e relações de longo prazo. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 26 , n. 2, 1996, p. 231-252.

FIEL – FUNDACION DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS LATINO AMERICANAS. **La regulación de la competencia y los servicios públicos: teoría y Experiencia argentina reciente**. Buenos Aires: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, 1999.

FILGUEIRA, Henrique M.; et. al. **El transporte automotor de cargas en la Argentina**. Centro Tecnológico de Transporte, Tránsito y Seguridad Vial (C3T) de la Universidad Tecnológica Nacional. Editorial edUTecNe, 2007.

FOSTER, Jonh Bellamy. **A ecologia de Marx: materialismo e natureza**. Rio de janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

FREITAS, Ana Elisa de Castro. **Tekoá Ka'aty**: Grupo de Trabalho para identificação e delimitação de terra indígena Guarani Mato Preto, Rio Grande do Sul. Relatório ambiental Circunstanciado. Porto Alegre: FUNAI; UNESCO, 2004.

FREITAS, Ana Elisa de Castro. **Territórios indígenas e desenvolvimento nacional: equação (im)possível?** Anais da VII Reunião de Antropologia do MERCOSUL, Porto Alegre, UFRGS, 2007.

FRISCHTAK, Cláudio R.; MOURÃO, João. O estoque de capital de infraestrutura no Brasil: uma abordagem setorial. In: NEGRI, João Alberto De Negri; ARAÚJO, Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Org.). **Desafios da nação**: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 1.

FURTADO, Celso. **O mito do desenvolvimento econômico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALVÃO, Olímpio J. de Arroxelas. Desenvolvimento dos transportes e integração regional no Brasil – uma perspectiva histórica. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 13, jun./1996. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/137/139>. Acesso em: 10 mar. 2021.

GARCIA, Thiago Almeida. **Entre discursos e práticas: as relações entre estados (pluri) nacionais e povos indígenas no Brasil e na Bolívia a partir do direito de consulta**. 2015. 310 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

GARLET, Ivore. **Mobilidade Mbyá: História e significação**. 1997. 226 f. Dissertação (Mestrado em História) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1997.

GIDDENS, Anthony. **As consequências da modernidade**. São Paulo: UNESP, 1991.

GIDDENS, Anthony. **Dualidade da Estrutura: Agência e Estrutura**. Oeiras: Celta Editora, 2000.

GLUCKMAN, Hermans Max. Análise de uma Situação Social na Zululândia Moderna. In: BIANCO, Bela Feldman (Org.). **Antropologia das Sociedades Complexas**. São Paulo, Ed. Global, 1986. p. 237-365.

GÓMEZ, Teresita; TCHORDONKIAN, Silvia. En torno al sistema de transportes en la Argentina: Caminos y vías férreas (1930-1950). **TST Revista**, Buenos Aires, n. 30, p. 48-79, mar. 2016.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. Colonialismo interno (uma redefinição). In: BORON, Atilio; AMADEO, Javier; GONZALEZ, Sabrina. **A teoria marxista hoje: problemas e perspectivas**. Buenos Aires: CLACSO, 2007.

GRAVIL, Roger. La rivalidad comercial entre Gran Bretaña y Estados Unidos en Argentina y la Delegación D'Abernon de 1929. In: ROCK, David. **Argentina en el siglo XX: economía y desarrollo político desde la elite conservadora hasta Perón-Perón**. Buenos Aires, Lenguaje Claro, 2009. p.65-92.

HALL, Peter A.; SOSKICE, David (Ed.) **Varieties of capitalism: the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001.

HANAN, Samuel A. As Dificuldades da Mineração na Amazônia. In: ARAGÓN, Luis E. (Org.). **A Desordem Ecológica na Amazônia**. Belém: UNAMAZ/UFPA, 1991. p. 293-325.

HANLEY, Nick; SPASH, Clive L. **Cost and benefit analysis and the environment**. Cheltenham: Edward Elgar, 1993.

HARO, Ricardo. Los derechos humanos y los tratados que los contienen en el derecho constitucional y la jurisprudencia argentinos. **Ius et Praxis**, v. 9, n. 1, 2003, p. 63-89.

HIRSCHMAN, Albert. **The Strategy of Economic Development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HUERTAS, Daniel Monteiro. **Território e circulação: transporte rodoviário e circulação de carga no Brasil**. 2013. 442 f. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. 5. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1991.

IANNI, Octavio. **A ideia de Brasil moderno**. 2. ed. São Paulo: Editora brasiliense, 1996.

KLEIDERMACHER, Gisele. Migración senegalesa y venta ambulante: un análisis desde la exclusión social. **Controversias y Concurrencias Latinoamericanas**, Asociación Latinoamericana de Sociología (Alas), v. 4. n. 6, 2012.

KRENAK, Ailton. **Encontros**. 2. ed. Organização Sérgio Cohn. Série Encontros. Rio de Janeiro: Azougue, 2015.

LADEIRA, Maria Inês. **Espaço Geográfico Guarani-Mbyá**: significado, constituição e uso. 2001. 246 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

LADEIRA, Maria Inês; MATTA, Priscila (Org.). **Terras Guarani no litoral**: as matas que foram reveladas aos nossos antigos avós – *Ka'agüy Oreramói Kuery Ojou Rive Vaekue Y*. São Paulo: CTI, 2004.

LAMOSO, Lisandra Pereira. A infraestrutura como elemento organizador do território. In: SILVEIRA, Márcio Rogério; LAMOSO, Lisandra Pereira; MOURÃO, Paulo Cirino (Org.). **Questões Nacionais e Regionais do Território Brasileiro**. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 36-46.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução Lúcia Mathilde Endlich Orth. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

LENTON, Diana; MAPELMAN, Valeria; MUSANTE, Marcelo. Rastros del genocídio: la bomba, de 1947 a 2020. **Revista de Estudios sobre Genocidio**, Buenos Aires, ano 11, v. 15, dez. 2020, p. 80-96.

LIMA, Antonio Carlos de Souza; BARROSO-HOFFMANN, Maria (Org.). **Etnodesenvolvimento e políticas públicas**: bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: Contra Capa, 2002.

LIXA, Ivone Fernandes Morcilo. Teoria crítica e pluralismo: elementos constitutivos de uma nova hermenêutica jurídica latino-americana. In: WOLKMER, Antonio Carlos; LIXA, Ivone Fernandes M. (Org.). **Constitucionalismo, descolonización y pluralismo jurídico en América Latina**. Águascalientes: CENEJUS; Florianópolis: UFSC-NEPE, 2015. p.153-164.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas**: conceitos e práticas. Serviço de Apoio às Micro e Pequenas Empresas de Minas Gerais, v. 7. Disponível em:  
<http://www.mp.ce.gov.br/nespeciais/promulher/manuais/manual%20de%20politicass%20p%203%9Ablicas.pdf>. Acesso em: 20 fev. 2022.

LUPION, Bruno. ¿Por qué los argentinos se consideran a sí mismos europeos? **DW Made for Mind**, Buenos Aires, 11 jun 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/es/por-qu%C3%A9-los-argentinos-se-consideran-a-s%C3%AD-mismos-europeos/a-57862146>. Acesso em: 09 out. 2021.

MACEDO, Valéria. Dos cantos para o mundo. Invisibilidade, figurações da “cultura” e o se fazer ouvir nos corais guarani. **Revista de Antropologia**, p. 357-400, 2012.

MAHONEY, James; et. al. **Comparative historical analysis in the social sciences**. New York: Cambridge University Press, 2003. Caps. 9-11.

MAIA, Júlio César. A insegurança na operacionalização da compensação ambiental instituída pela Lei n. 9.985/2000. In: FIGUEIREDO, Aline; SILVA, Marques dos Santos; MACEDO, Bruna Thalita; SILVA, Meire Cistina Cabral de Araújo (Org.). **Gestão socioambiental em concessões de transportes rodoviário e ferroviário**. Brasília: Verbena Editora, 2018.

MAINGUENEAU, Dominique. **A propósito do ethos**: Ethos discursivo. São Paulo: Contexto, 2008, p. 11-29.

MASSOLO, Laura; PORTA, Andrés. Evaluación de impacto ambiental. In: MASSOLO, Laura (Coord.). **Introducción a las herramientas de gestión ambiental**. La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 2015.

MELLO, Flávia Cristina de. Mbyá e Chiripá: Identidades étnicas, etnônimos e autodenominações entre os Guarani do sul do Brasil. **Tellus**, p. 49-65, 2007.

MENDIETA PARADA, Pilar. Caminantes entre dos mundos: los apoderamientos indígenas em Bolívia (siclo XIX). **Revista de índios**, v. 66, n. 328, 2006.

MANDRINI, Raúl. Desarrollo de una sociedad indígena pastoril en el area interserrana bonaerense. **Anuario IEHS**, Instituto de Estudios histórico sociales, n. 2, 1987, p. 71-98.

MARQUES, Pâmela Marconatto. O direito internacional dos povos indígenas: ação e memória nativas reconstruindo a agenda internacional. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 12, n. 98, out. 2010/jan. 2011.

MESQUITA, Isabel. Fazer-se ouvir, fazer-se entender: atuação política interétnica da COICA nas negociações sobre o clima com a proposta de REDD + Indígena Amazônico. **Interethnic@ - Revista de Estudos em Relações Interétnicas**, v. 21, n. 1, jan./abr. 2018, p. 27-49.

MILHEIRA, Rafael Guedes; WAGNER, Gustavo Peretti (Org.). **Arqueologia Guarani no litoral Sul do Brasil**. Curitiba: Appris, 2014

MOLINIÉ, Georges; VIALA, Alain. **Approches de la réception**: sémiostylistique et sociopoétique de Le Clézio. Presses Universitaires de France, Perspectives littéraires, 1993.

MONTEIRO, John Manuel. Os Guarani e a História do Brasil Meridional. Séculos XVI-XVII. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). **História dos Índios no Brasil**, São Paulo: Companhia das Letras, Secretaria Municipal de Cultura, FAPESP, 1992. p. 475-498.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2002.

MORAES, Carlos Eduardo Neves de; PIRES, Daniele de Menezes; SOUZA, José Otávio Catafesto de. **Patrimônio missioneiro, capital privado, Estado e referências culturais Mbyá no Rio Grande do Sul**. Anais da VII Reunião de Antropologia do Mercorsul, Porto Alegre, UFRGS, 2007.

MORAES, Renata Albuquerque de. **Desenvolvimento e vivir bien: o caso do Território Indígena e Parque Nacional Isiboro Sécure (Bolívia)**. 2014. 205 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas, Brasília, 2014.

MORAIS, Bruno Martins. **Do corpo ao pó: crônicas da territorialidade Kaiowá e Guarani nas adjacências da morte**. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

MORLINO, Leonardo. **Introducción a la investigación comparada**. Madri: Alianza Editorial, 2010.

MORLINO, Leonardo. Problemas y opciones el la comparación. In: SATORI, Giovanni; MORLINO, Leonador (Comp.). **La comparación em las Ciencias Sociales**. Madrid: Alianza, 1994.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. **Economia Ambiental**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

MUELLER, Charles C. **Os economistas e as relações entre o sistema econômico e o meio ambiente**. Brasília: Ed. UnB, 2012.

NAGY, Mariano; PAPAZIAN, Alexis. De todos lados, en un solo lugar: la concentración de indígenas en la isla Martín García (1871-1886). In: DELRIO, Walter; ESCOLAR, Diego; LENTON, Diana; et. al. **En el país de nomeacuerdo**. Viedma: Edital UNRN, 2018, p. 69-98.

NASCIMENTO, Gabriel de Carvalho. **Modelagem computacional de transporte encapsulados em dutovias**. 2013. 99 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Transporte) – Instituto Militar de Engenharia, Rio de Janeiro, 2013.

NASCIMENTO, Valdir Aragão. O processo de assimilação dos Terena: as múltiplas configurações da fricção interétnica. **Revista Trías**, v. 4, p. 1-11, 2012.

NATAL, Jorge Luiz Alves. **Transporte, ocupação do espaço e desenvolvimento capitalista no Brasil**. 1991. 392 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1991.

NATANSON, José. Las batallas de Alberto Fernández. **Nueva Sociedad**, Caracas, n. 292, mar./abr. 2021, p. 4-11.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

NIEZEN, Ronald. **The origins of indigenism: human rights and the politics of identity**. Berkeley: University of California Press, 2003.

NIMUENDAJÚ, Curt. **Apontamentos sobre os Guarani**. Rev. do Museu Paulista, Nova Série, v. VIII. São Paulo: Museu Paulista, 1954, p. 9-57.

NIMUENDAJÚ, Curt. **As lendas da criação e destruição do mundo como fundamentos da religião Apapocúva-Guarani**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1987.

NORTH, Douglass C. **Institutions, institutional change and economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NOVAES, Sylvia Caiuby. **Jogo de Espelhos: imagens da representação de si através dos outros**. São Paulo: Edusp, 1993.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. São Paulo: Editora Elsevier/Método, 2010.

NUZZI, Antonio. **Infraestrutura viária de grande porte e paisagem territorial**. Rio de Janeiro: UFRJ/FAU, 2008.

OKULOVICH, Eva Isabel; et. al. **La sociedad Guarani-Mbyá en Argentina: arte, identidad y supervivencia**. Universidad de Granada, 2013.

OLIVEIRA FILHO, João Pacheco de. **O nosso governo: os Ticuna e o regime tutelar**. São Paulo: Marco Zero, 1988.

ORTIZ, Renato (Org.). **Pierre Bourdieu: sociologia**. São Paulo: Ática, 1983. (Coleção Grandes Cientistas Sociais, n. 39).

OTERO, Andrea Grazziani. **O “esperar troquinho” no centro de Porto Alegre: tradição e inovação na cultura Mbyá-Guarani**. Ponto Urbe, n. 2, 2008. Disponível em: <http://journals.openedition.org/pontourbe/1919>. Acesso em: 11 fev. 2022.

OTERO, Andrea Grazziani; BORGHETTI, Mariano Teixeira. **Territorialidade X Deslocamento: Fronteiras na compreensão de uma identidade Mbyá-Guarani**. Anais do XI CONLAB – Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Salvador, 07 a 10 de agosto de 2011. Disponível em: <http://docplayer.com.br/13853763-Territorialidade-x-deslocamento-fronteiras-na-compreensao-de-uma-identidade-mbya-guarani.html>. Acesso em: 15 jan. 2022.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PEIRANO, Mariza G. S. A antropologia como ciência social no Brasil. **Etnográfica**, v. IV, n. 2, 2000, p. 219-232.

PEREIRA, César Castro; PRATES, Maria Paula. Nas margens da estrada e da história *juruaá*: um ensaio sobre as ocupações Mbyá na região hidrográfica do Guaíba (Estado do Rio Grande do Sul). **Espaço Ameríndio**, v. 6, n. 2, p. 97-136, jul./dez. 2012.

PEREIRA LAONE, Gilson. **Proposta de integração entre pesquisa arqueológica e caracterização de uso de terra por grupos Mbyá-Guarani do Rio Grande do Sul**. Trabalho de Conclusão do Curso (Pós-graduação em Arqueologia) – Centro Universitário UNIVINTE, FUCAP, Capivari de Baixo, Santa Catarina, 2020.

PETTAZZONI, Raffaele. **Religione e Società, de Raffaele Pettazzoni, a cura di Mario Gandini**. Bologna: Editrice Ponte Nuovo Bologna, 1966.

PIMENTA, Aline Figueiredo Freitas; et. al. **Gestão para o licenciamento ambiental de obras rodoviárias: conceitos e procedimentos**. Curitiba: UFPR/ITTI, 2014.

PINDYCK, Robert S.; RUBINFELD, Daniel L. **Microeconomia**. 7. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2010.

PISSOLATO, Elizabeth. Trabalho, subsistência e dinheiro: modos criativos na economia mbya (guarani) contemporânea. **Horizontes Antropológicos**, Porto Alegre, ano 22, n. 45, p. 105-125, jan./jun. 2016.

PISSOLATO, Elizabeth. **A duração da pessoa: mobilidade, parentesco e xamanismo Mbyá (Guarani)**. São Paulo: Editora UNESP: ISA; Rio de Janeiro: NuTI, 2007.

POLLO, Stephanaq; PUTO, Arben. **The history of Albania: From Its Origins to the Present Day**. London: Routledge and Kegan Paul, 1981.

PORTELA, Cristiane de Assis. **Para além do caráter ou qualidade de indígena: uma história do conceito de indigenismo no Brasil**. 2001. 273 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade de Brasília, Brasília, 2001.

PRADO, Luiz Regis. **Direito penal do ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

PRUDENTE, Letícia Thurmann. **Arquitetura Mbyá-Guarani na Mata Atlântica do Rio Grande do Sul: estudo de caso do Tekoá Nhüu Porã**. 2007. 165 f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

QUEZADA, Sérgio Eduardo Carrera. **A terra de Nhanderu: organização sociopolítica e processos de ocupação territorial dos Mbyá-Guarani em Santa Catarina, no Brasil**. 2007. 164

f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

QUIJADA, Mónica. De mitos nacionales, definiciones cívicas, y clasificaciones grupales. Los indígenas en la construcción nacional argentina, siglos XIX a XXI. In: ANSALDI, Waldo (Coord.). **Calidoscopio latinoamericano**: imágenes históricas para un debate vigente. Buenos Aires: Ariel, 2004.

QUIJANO, Anibal. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. In: LANDER, Edgardo (Org.). **A colonialidade do saber**: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas Latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, set. 2005. p. 227-278.

RAGIN, Chales. **La construccion de la investigación social**: introducción a los métodos y su diversidad. Bogotá: Siglo del Homem Editores, Universidad de los Andes, 2007.

RAGIN, Charles. **The comparati method**: moving beyond qualitative and quantitative strategies. Berkeley: UoC, 1989.

RAGIN, Charles; ZARET, David. Theory and methodin comparative research: two strategies. **Social forces**, Chappel Hill, v. 61, n. 3, mar. 1983, p. 731-754.

RAMOS, Alcida Rita. O índio hiper-real. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, n. 28, v. 10, jun. 1995, p. 6-14.

RAMOS, Alcida Rita. **Indigenism**: ethnic politics in Brazil. Madison, Wisconsin: The University of Wisconsin Press, 1998.

RAMOS, Alcida Rita. Cutting through state ans class: sources os strategies of self-representation in Latin America. In: WARREN, Kay; JACKSON, Jean (Ed.). **Indigenous movimientos**: self-representation in Latin America and the State in Latin American. Austin: Universary os the Texas press, 2002.

RAMOS, Christian; ABRAMO, Laís. **Introdução à Convenção n. 169 sobre povos indígenas e tribais**. Brasília: OIT, 2011.

REGO, José Márcio; MARQUES, Rosa Maria (Org.). **Economia brasileira**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

REZENDE, Elcio Nacur; COELHO, Hebert Alves. Impactos ambientais decorrentes da construção de estradas e suas consequências na responsabilidade civil. **RVMD**, Brasília, v. 9, n. 2, jul./dez. 2015, p. 155-180.

RIBEIRO, Darcy. **As Américas e a Civilização**: Formação Histórica e Causas do Desenvolvimento Desigual dos Povos Americanos. 4. ed. Petrópolis: Vozes, 1983.

RIBEIRO, Gustavo Lins. Bichos-de-Obra: fragmentação e reconstrução de identidades. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 18, p. 30-40, 1992.

RIGOLON, Francisco; PICCININI, Maurício. **O Investimento em Infraestrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado**. Texto para discussão BNDES, Rio de Janeiro, n. 63, 1997.

RIHOUX, Benoît; REZSÖHAZY, Ilona; BOL, Damien. Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: In Extensive Review. **German Policy Studies**, v. 7, n. 3, 2011, p. 9-82.

RODRIGUES, Marcelo da Silveira. **Civilização do automóvel: a BR-319 e a opção rodoviária brasileira**. 2011. 187 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2011.

RODRIGUES, Paulo Roberto Ambrósio. **Introdução aos sistemas de transporte no Brasil e à logística internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 2002.

RODRIGUES, Simone Pinto; SILVA, Meire Cristina Cabral de Araújo. Acesso à Justiça e Democracia no Brasil: conformações indígenas nos tribunais da República. In: XAVIER, Lídia de Oliveira; AVILA, F. Dominguez (Org.). **A qualidade da democracia no Brasil: questões teóricas e metodológicas da pesquisa**. Curitiba, PR: CRV, 2016. v.1.

RODRÍGUEZ, Gloria Amparo. **Los conflictos ambientales en Colombia en el ejercicio del derecho mayor y la ley del origen de los pueblos indígenas**. Bogotá: Editorial/Universidad del Rosario, 2017.

ROGGE, Jairo Henrique. **Fenômenos de fronteira: um estudo das situações de contato entre os portadores das tradições cerâmicas pré-históricas no Rio Grande do Sul**. 2004. 240 f. Tese (Doutorado em História) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2004.

ROMERO, Clara. Entrevista. **Los pueblos originarios em Argentina, hoy**. Ministerio de Cultura, 2018. Disponível em: [https://www.cultura.gov.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas\\_6292/](https://www.cultura.gov.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas_6292/). Acesso em: 09 out. 2021.

SABOURIN, E. Desenvolvimento territorial e abordagem territorial: conceitos, estratégias e atores. In: SABOURIN, Eric, TEIXEIRA, Olivio Alberto (Ed.). **Planejamento e desenvolvimento dos territórios rurais: conceitos, controvérsias, experiências**. Brasília: Embrapa Informação Tecnológica, 2002. p. 21-37.

SÁEZ, Oscar Calavia. Presentación: La persistencia guarani. **Revista de Indias**, LXIV, n. 230, Madrid, 2004, p. 9-14.

SAHLINS, Marshall. **Cosmologies of capitalism: the trans-pacific sector of the world system**. New York: Zone Books, 2000. p. 415-470. (Culture in Practice: collected essay).

SAID, Edward W. **Orientalismo**: O oriente como invenção do ocidente. Tradução Tomás Rosa Bueno. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.

SÁNCHEZ, Ricardo J.; WILMSMEIER, Gordon. Provisión de infraestructura de transportes en América Latina: experiencia reciente y problemas observados. **Serie Recursos Naturales e infraestructura**, n. 94; LC/L. 2360-P/E, CEPAL/ONU, Santiago de Chile, ago. 2005.

SANTOS, Ailton Dias dos. **A integração da infraestrutura sul-americana e as dinâmicas do sistema-mundo capitalista**: análise comparada das relações entre governos e bancos de desenvolvimento no Brasil, Peru e Bolívia. 2014. 308 f. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SANTOS, Hamilton Richard Alexandrino Ferreira dos. **A revolução não será televisionada (!?)**: O caso comparado da TV Pública no Brasil e na Argentina. 2017. 207 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SANTOS, Márcio. **Estradas Reais**. Belo Horizonte: Editora Estrada Real, 2001.

SANTOS, Matheus Henrique de Souza. O planejamento governamental brasileiro no alinhamento político-econômico global: considerações históricas. **Revista de Ciências do Estado**, Belo Horizonte, v. 4, n. 2, 2019.

SARFATI, Gilberto. **Teorias das relações internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2005.

SARTORI, Giovanni. Concept misformation in comparative politics. **The American Political Science Review**, v. 64, n. 4, 1970, p. 1033-1070.

SCALABRINI ORTIZ, Raúl. **Historia de los ferrocarriles argentinos**. 9. ed. Apéndice, Ley Mitre. Buenos Aires: Editorial Plus Ultra, 1986.

SCHADEN, Egon. **Aspectos fundamentais da Cultura Guarani**. São Paulo: EDUE/EDUSP, 1974.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. O uso do método comparativo nas Ciências Sociais. **Cadernos de Sociologia**, Porto Alegre, v. 9, p. 49-87, 1998.

SETTON, Maria da Graça Jacintho. A teoria do *habitus* em Pierre Bourdieu: uma leitura contemporânea. **Revista Brasileira de Educação**, n. 20, 2002, p. 60-70. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782002000200005>. Acesso em: 05 dez. 2021.

SILVA JÚNIOR, Luiz Honorato de. **Gestão socioambiental em Infraestrutura de Transportes**. Anais do I Seminário Socioambiental em Infraestrutura de Transportes VIA VIVA, Verbena Editora, 2018.

SILVA, Cristhian Teofilo da; LORENZONI, Patricia. A moldura positivista do indigenismo: a propósito do Estatuto do Índio para a proteção de povos indígenas no Brasil. In:

TRINCHERO, Hugo; MUÑOZ, Luis Campos; VALVERDE, Sebastián (Org.). **Pueblos indígenas, Estados nacionales y fronteras**: Tensiones y paradojas de los procesos de transición contemporáneos en América Latina. Buenos Aires: CLACSO/Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras-UBA/Universidad Academia Humanismo Cristiano, 2014.

SILVA, Francisco Gildemir Ferreira da; et. al. Investimentos em transportes terrestres causam crescimento econômico? Um estudo quantitativo. **Journal of Transport Literature**, Manaus, v. 7, n. 2, p. 124-145, abr. 2013.

SILVA, Liana Amin Lima da. **Consulta prévia e livre determinação dos povos indígenas e tribais na América Latina**: re-existir para co-existir. 2017. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2017.

SILVA, Meire Cristina Cabral de Araújo; PIMENTA, Aline Figueiredo Freitas; MACEDO, Bruna Thalita Oliveira. O Direito de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas e tribais e obras de infraestrutura de transportes: entre o discurso e a ação. In: PIMENTA, Aline Figueiredo Freitas; MARQUES, Bruno; MACEDO, Bruna Thalita Oliveira; SILVA, Meire Cristina Cabral de Araújo (Org.). **Gestão Socioambiental em concessões de transporte rodoviário e ferroviário**. Brasília: Verbena Editora, 2018.

SILVA, Meire Cristina Cabral de Araújo. **Os (des)caminhos do reconhecimento da diversidade étnica indígena na prática jurídica**: o caso do primeiro tribunal do júri indígena. 2017. 134 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SILVA, Moacir M. F. **Geografia dos transportes no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 1949.

SILVA, Sandro da. **Os tipos de grafismos na cultura Mbyá Guarani e seus significados na atualidade**. 2020. 39 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Licenciatura Intercultural Indígena do Sul da Mata Atlântica) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

SILVA, Sérgio Baptista da; TEMPASS, Martín Cesar; COMANDULLI, Carolina S. Reflexões sobre as especificidades Mbyá-guarani nos processos de identificação de terras indígenas a partir dos casos de Itapuã, Morro do Coco e Ponta da Formiga, Brasil. **Amazônica: Revista de Antropologia**, v. 2, n. 1, p. 10-23, 2010.

SILVA, Sergio Baptista da. Cosmo-ontológica Mbyá-guarani: discutindo o estatuto de “objetos” e “recursos naturais”. **Revista de arqueologia**, São Paulo, v. 26, n. 1, 2013, p. 42-54.

SILVEIRA, Márcio Rogério. Logística, sistemas de movimento, fluxos econômicos e interações espaciais no território paulista: uma abordagem para a geografia dos transportes e circulação. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2009, v. XIII, n. 283.

SILVEIRA, Márcio Rogério. **Estradas de ferro no Brasil**: das primeiras construções às parcerias público-privadas. Rio de Janeiro: Interciência, 2007.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

SOARES, Mariana de Andrade. **Caminhos para viver o Mybiá Reko**: estudo antropológico do contato interétnico e de políticas públicas de etnodesenvolvimento a partir de pesquisa etnográfica juntos a coletivos Guarani no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

SOUSA, Flaviana; GONZALEZ, Ramiro; GUIMARÃES, Danilo. Luta e resistência: dimensões para a promoção de saúde Mbyá Guarani. **Psicologia USP**, v. 31, 2020.

SOUSA, Marcos Timóteo Rodrigues de. As etapas de estruturação dos meios de transporte no Brasil e o desenvolvimento desigual. **Geoambiente on-line – Revista eletrônica do curso de geografia da UFG**, Goiás, n. 4, jan./jun., 2005.

SOUSA, Maria Alda de. **O ator social na sociologia contemporânea de Bourdieu e Touraine**. Disponível em: <https://meuartigo.brasilecola.uol.com.br/sociologia/o-ator-social-na-sociologia-contemporanea-bourdieu-touraine.htm#:~:text=Nesse%20sentido%2C%20para%20Alain%20Touraine,de%20trabalho%20ou%20de%20exist%C3%Aancia>. Acesso em: 20 fev. 2022.

SOARES, Paulo Vitor Lopes Saiter. **Racionalidade moderna, complexidade ambiental e direitos humanos**: em busca de uma compreensão de vínculos e limites na relação homem-natureza. 2017. 155 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito de Vitória, Vitória, 2017.

SOUZA ANDRADE, Wildes. **A etnicidade Guarani entre seus intelectuais**: uma comparação entre Bolívia e Brasil. 2019. 283 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

SOUZA, Herbert José de. Algumas categorias para a análise de conjuntura. In: SOUZA, Herbert José de. **Como se faz análise da conjuntura**. 6. ed. Petrópolis: Vozes, 1988.

SOUZA, Martoncheles Borges. **Compensação ambiental ou indenização por dano ambiental? Imprecisões no processo de licenciamento à luz da economia ambiental**: um estudo sobre as interfaces entre terras indígenas e projetos de infraestrutura de transporte. 2017. 112 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2017.

SOUZA, Vitor Helio Pereira de. O transporte rodoviário no Brasil: algumas tipologias da viscosidade. **Scripta Nova – Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**, Barcelona, Universidad de Barcelonav, v. XIV, n. 331, ago. 2010.

SPAARGAREN, Arther P. J. Mol; BUTTEL, Frederick H. **Environment and global modernity**. London: Sage Pub, 2000.

STAVENHAGEN, Rodolfo. **Etnodesenvolvimento**: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984. (Anuário Antropológico)

STEIN, Marília Raquel Albornoz. **Kyringüé mboráí**: os cantos das crianças e a cosmo-sônica. 2009. 308 f. Tese (Doutorado em Música) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

TAVARES, Clarissa Noronha Melo. **Tradições políticas de resistência indígena**: a organização dos povos do Ceará (Brasil) e de Oaxaca (México) diante de projetos de desenvolvimento em seus territórios. 2015. 339 p. Tese (Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas) – Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

TESTA, Adriana Queiroz. **Caminhos de saberes Guarani Mbyá**. 2014. 327 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

TILLY, Charles. **Big structures, large processes, huge comparison**. New York: Russel Sage, 1984.

TOMMASINO, Kimiye. Os desafios da territorialidade Guarani. **Revista Encontros Teológicos**, v. 16, n. 2, 2001.

ULLOA, Astrid. **La construcción del nativo ecológico**. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2004.

VALENTE, Rubens. **Os fuzis e as flechas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento sustentável**: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

VEROCAI, Iara. **Notas para o painel 2**: O licenciamento ambiental em outros países. Ministério do Meio Ambiente, 2005. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/\\_arquivos/iaraverocai2pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/DAI/_arquivos/iaraverocai2pdf). Acesso em: 18 dez. 2021.

VELHO, Otávio Guilherme. **Capitalismo autoritário e campesinato**: um estudo comparativo a partir da fronteira em movimento. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2009.

VERDUM, Ricardo. **Etnodesenvolvimento**: nova/velha utopia do indigenismo. 2002. 199 f. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2002.

VERDUM, Ricardo. **As obras de infraestrutura do PAC e os povos indígenas na Amazônia brasileira**. Observatório de Investimentos na Amazônia, Inesc, 2012. Disponível em: <http://amazonia.web1325.kinghost.net/wp-content/uploads/2012/10/Obras-de-Infraestruturado-PAC-e-Povos-Indigenas.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2019.

VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração latino-americana. In: SILVA, Cristhian Teófilo da Silva; LIMA, Antônio Carlos de Souza; BAINES, Stephen Grant (Org.). **Problemáticas sociais para sociedades plurais**: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada. São Paulo: Annablume; Distrito Federal: FAPDF, 2009.

VIDAL, Lux. **Grafismo indígena**: estudos de antropologia estética. São Paulo: Studio Nobel; Editora da Universidade de São Paulo; FAPESP, 1992.

VILARÓ, Ramon. Argentina: La selva misionera. **Cambio 16**, n. 1994. fev. 15, 2010. España. p. 36-41. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4437632>. Acesso em: 15 fev. 2022.

VIOLA, Eduardo J.; LEIS, Héctor R. A Evolução das Políticas Ambientais no Brasil, 1971-91: Do Bissetorialismo Preservacionista para o Multissetorialismo orientado para o Desenvolvimento Sustentável. In: HOGAN, Daniel; VIEIRA, Paulo F. (Org.). **Dilemas Socioambientais e Desenvolvimento Sustentável**. Campinas: UNICAMP, 1995.

VITÓRIO, José Afonso Pereira. **Um estudo comparativo sobre métodos de alargamento de pontes rodoviárias de concreto armado com a utilização das normas brasileiras e Eurocódigos**. 2013. 295 p. Tese (Doutorado em Ciências da Engenharia e Tecnologias) – Universidade do Porto, Portugal, 2013.

VIVEIROS DE CASTRO, Eduardo. Nimuendaju e os Guarani. In: NIMUENDAJU, Curt Unkel. **As lendas da criação e destruição do mundo como fundamento da religião dos Apapocúva-Guarani**. São Paulo: Hucitec-EDUSP, 1987.

WADE, Peter. População negra e a questão identitária na América Latina. **Univ. humanist.**, n. 65, 2008, p.117-138.

WAGEMANNA, Claudius; SCHNEIDER, Carsten Q. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Fuzzy-Sets: Agenda for a Research Approach and a Data Analysis Technique. **Comparative Sociology**, v. 9, 2010, p. 1-21.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O capitalismo histórico**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Capitalismo histórico e civilização capitalista**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

WALLERSTEIN, Immanuel. **O fim do mundo como o concebemos**: ciência social para o século XXI. Rio de Janeiro: Revan, 2002.

WEBER, Max. **A objetividade do conhecimento na ciência social e na ciência política**. Tradução Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 2011.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2015.

WOLF, Eric. Encarando o poder: Velhos *insights*, novas questões. In: FELDMAN- BIANCO, Bela; RIBEIRO, Gustavo Lins (Org.). **Antropologia e poder**. Tradução Pedro Maia Soares. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Campinas: Editora Unicamp, 2003.

WOLF, Eric. Aspectos das Relações de Grupos em uma Sociedade Complexa: México. In: BIANCO, Bela Feldman; RIBEIRO, Gustavo Lins (Org.). **Antropologia e Poder: Contribuições de Eric Wolf**. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, Editora Unicamp, 2003a.

ZANIN, Nauíra Zanardo. **Abrigo na natureza: construção Mbyá-Guarani, sustentabilidade e intervenções externas**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

## 2 Referências documentais

ARGENTINA. Ministerio de obras publicas. **Dirección Nacional de Vialidad – DNV**. Disponível em: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/organigramas/dnv.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2021a.

ARGENTINA. Ministerio de obras publicas. Dirección Nacional de Vialidad – DNV. **Autoridades**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/vialidad-nacional/institucional/autoridades>. Acesso em: 10 ago. 2021b.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **PBAi – Plano Básico Ambiental Componente Indígena Mbyá-Guarani: Programa de Apoio às Comunidades Indígenas**. Equipe técnica: COSSIO, Rodrigo; GOBBI, Flavio; ZANIN, Nauíra. DNIT, 2010a.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Organograma**. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/organograma>. Acesso em: 10 ago. 2021a.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Regimento Interno do DNIT**. Disponível em: [https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento\\_Interno\\_do\\_DNIT\\_.pdf](https://www.gov.br/dnit/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/Regimento_Interno_do_DNIT_.pdf). Acesso em: 10 ago. 2021b.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 466.343-1**. Relator: Min. Cezar Peluso. Voto Vogal: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 03 de dezembro de 2008.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI n. 1.675- MC**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Brasília, 24 de setembro de 1997.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Coordenação Geral de Meio Ambiente. **Relatório sobre o licenciamento ambiental dos projetos de infraestrutura de transportes a cargo do DNIT**. Brasília, 2012a.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Normas para o projeto das estradas de rodagem**. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/rodovias/operacoes-rodoviaras/faixa-de-dominio/regulamentacao-atual/normas-para-o-projeto-das-estradas-de-rodagem>. Acesso em: 10 nov. 2021f.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Glossário de termos técnicos rodoviários**. Disponível em: [www.dnit.gov.br](http://www.dnit.gov.br). Acesso em: 10 nov. 2021g.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Projeto básico aprovado pelo DNIT**: relatório do Componente Ambiental. DNIT, 2010b.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Processo SEI n. 50600.007048/2006-51**. DNIT, 2006.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Processo SEI n. 50600.007048/2006-51**. Atas das reuniões de planejamento das medidas compensatórias, 10 e 11 de junho de 2010c.

BRASIL. **Processo SEI n. 50600.066900/2012-71**. FAPEU – Fundação de Amparo à Pesquisa e Extensão Universitária. Documentos referentes ao Programa de Apoio às Comunidades Mbyá-Guarani no âmbito das obras de duplicação da rodovia BR-116/RS. SEI, 2012b.

MISIONES. **Estudio de impacto ambiental**: Proyecto: Construcción nuevo puente sobre el arroyo Cuña Pirú I en Ruta Provincial n. 7, Misiones, Argentina, 2020. Disponível em: [http://www.dpv.misiones.gov.ar/files/descargas/estudio\\_impactoAmbiental.pdf](http://www.dpv.misiones.gov.ar/files/descargas/estudio_impactoAmbiental.pdf). Acesso em: 10 nov. 2021.

### 3 Consultas a sites

ADELVALLE TURISMO. **Página inicial**. Disponível em: <http://adelvalleturismo.com.ar/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ARGENTINA. Ministerio de Cultura. Los Pueblos Originarios en Argentina, hoy. **Instituto Nacional de Asuntos Indígenas**, 11 de outubro de 2018. Disponível em: [https://www.cultura.gob.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas\\_6292/](https://www.cultura.gob.ar/dia-internacional-de-los-pueblos-indigenas_6292/). Acesso em: 15 jul. 2021.

ARGENTINA. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina. **Busca de jurisprudência**. Disponível em: <https://www.csjn.gov.ar/>. Acesso em: 20 ago. 2021c.

ARGENTINA. INAI – **Instituto Nacional de Asuntos Indígenas**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai>. Acesso em: 20 out. 2021d.

ARGENTINA. Ministerio del Interior. **Acesso à fronteiras**. Disponível em: <https://www.argentina.gob.ar/interior>. Acesso em: 20 dez. 2021e.

ARGENTINA. Ministerio de Hacienda, Fincanzas, Obras y Servicios Públicos. Ya está habilitado el nuevo puente sobre el arroyo Cuña Pirú em la Ruta Provincial 7. **Hacienda**, 16 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://hacienda.gob.ar/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BODOWSKI, Sara. **Arte indígena**. Gauchazh, 12 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/columnistas/sara-bodowsky/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Consulta à base de dados de jurisprudência**: Convenção n. 169, OIT. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search>. Acesso em: 20 ago. 2021c.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Consulta à base de dados de jurisprudência**: Convenção n. 169, OIT. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/>. Acesso em: 20 ago. 2021d.

BRASIL. FUNAI – **Fundação Nacional do Índio**. Disponível em: <https://www.gov.br/funai/pt-br>. Acesso em: 20 out. 2021e.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **DNIT libera trechos de pistas duplicadas nas BRs 116 e 101**. Disponível em: <https://www.gov.br/dnit/pt-br/>. Acesso em: 20 dez. 2021h.

BRASIL. Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. **Imagem aérea da região da duplicação da Rodovia BR-116**. Disponível em: <http://servicos.dnit.gov.br/vgeo/>. Acesso em: 20 fev. 2022.

EPL. **Plano Nacional de Logística 2025 da Empresa de Planejamento e Logística**. Disponível em: [https://www.epl.gov.br/html/objects/\\_downloadblob.php?cod\\_blob=5387](https://www.epl.gov.br/html/objects/_downloadblob.php?cod_blob=5387). Acesso em: 25 mar. 2021.

EL TERRITORIO. Aristóbulo del Valle: saltos, selva y subyugantes vistas panorâmicas. **El Territorio**, 02 de março de 2008. Disponível em: <https://www.eltterritorio.com.ar/noticias/2008/03/02/147178-aristobulo-del-valle-saltos-selva-y-subyugantes-vistas-panoramicas>. Acesso em: 25 jan. 2022.

GOOGLE EARTH. **Imagem aérea da região onde se desenvolve a situação social na Argentina**. Disponível em: <https://earth.google.com/web/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MILCIADES, Cristian. Licitaron obras para la ruta provincial 7 por más de 30 millones de pesos. **Misiones on-line**, 3 de fevereiro de 2015, 11:50. Disponível em: <https://misionesonline.net/2015/02/03/licitaron-obras-para-la-ruta-provincial-7-por-mas-de-30-millones-de-pesos/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

MISIONES. **Página oficial**. Disponível em: <https://misionesonline/>. Acesso em: 15 jan. 2022.

OPEN STREET MAP. **Aldeias Mbyá-Guarani próximas à rodovia – RP-7 (Misiones/Argentina)**. Disponível em: <https://www.openstreetmap.org/#map=14/-27.0905/-54.9578>. Acesso em: 25 nov. 2021.

#### 4 Entrevistas

AGENTE PRIVADA BG. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 23 de julho de 2021.

BENITEZ, André. **Entrevista.** Entrevista concedida ao Jornal Sul21. Jornal Sul21, 23 de setembro de 2018.

DIRIGENTES DPV. **Entrevista.** Entrevista concedida ao jornal Enfoque Misionero. Misionero, 14 de dezembro de 2021.

ESPECIALISTA I.C.S.P. FAPEU. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 08 de dezembro de 2020.

ESPECIALISTA G.C.P. FAPEU. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 08 de dezembro de 2020.

FRANCO, Santiago. **Anuência com a realização da pesquisa de campo.** Diálogo com a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. Porto Alegre, 30 de outubro de 2018.

FRANCO, Santiago. **Entrevista I.** Diálogo com a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 03 de setembro de 2019.

FRANCO, Santiago. **Entrevista II.** Diálogo com a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 03 de setembro de 2020a.

FRANCO, Santiago. **Entrevista III.** Diálogo com a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 08 de dezembro de 2020b.

FRANCO, Santiago. **Entrevista IV.** Diálogo com a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 04 de setembro de 2020c.

FRANCO, Santiago. **Entrevista V.** Diálogo com a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 12 de janeiro de 2022.

GARAI, Estevan. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 05 de setembro de 2019.

GESTOR AFF. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 08 de dezembro de 2021.

GESTORES AFFP E LGRM. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 03 de agosto de 2021 e 08 de dezembro de 2021.

GESTOR DO MERCADO AMBIENTAL JR. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 14 de janeiro de 2022.

GESTOR LGRM. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 03 de agosto de 2021.

GIMENEZ, Lírio. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 12 de janeiro de 2022.

GONÇALVES, Maurício da Silva. **Entrevista I.** Entrevista concedida a entrevistadora Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. Aldeia *Tekoa Ka'aguy Porã*, 04 de setembro de 2020.

GONÇALVES, Maurício da Silva. **Entrevista II.** Fala em vídeo institucional do governo federal, 2022.

MACIAS, Sebastián. Entrevista concedida pelo presidente de Vialidad de Misiones ao Portal Economics. **Economics**, 13 de outubro de 2021. Disponível em: <https://economis.com.ar/las-obras-del-puente-del-arroyo-cuna-piru-sobre-la-recta-final/2021/>. Acesso em: 28 fev. 2022.

NHANDEREKO: NOSSO MODO DE VIVER. A Comissão Guarani *Yvy Rupa*. Produção audiovisual. 2015. 5 min. Realização: Programa Aldeias. Produção: Grupo Audiovisual Tenonde Porã. Disponível em: <http://videos.yvyrupa.org.br/a-cgy/>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ROSCOE, Juliana. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 23 de outubro de 2018.

ROSCOE, Juliana. **Entrevista II.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 09 de março de 2022a.

ROSCOE, Juliana. **Entrevista III.** Entrevista mediante correspondência eletrônica concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 23 de março de 2022b.

SAFRÁN, Adolfo. Entrevista concedida pelo Ministro da Fazenda ao portal institucional de notícias. **Hacienda**, 16 de dezembro de 2021. <https://hacienda.gob.ar/ya-esta-habilitado-el-nuevo-puente-sobre-el-arroyo-cuna-piru-en-la-ruta-provincial-7/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SOUZA, Artur. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 05 de setembro de 2019a.

SOUZA, Artur. **Entrevista II.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 12 de janeiro de 2022a.

SOUZA, Artur. **Declaração em vídeo institucional.** FAPEU, 2022b.

SOUZA, José de. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 06 de setembro de 2019b.

TORMENTA, Paulo. **Entrevista I.** Entrevista concedida a Meire Cristina Cabral de Araújo Silva. 03 de abril de 2019.

## GLOSSÁRIO

<i>Ajaka</i>	Cesto.
<i>Avaxi</i>	Milho. Espécie de milho, de grãos avermelhados, cultivada pelos Mbyá-Guarani.
<i>Ara ymã</i>	Tempo velho. Período correspondente ao período de outono e inverno.
<i>Guapoy</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani, que significa figueira.
<i>Javyju</i>	Bom dia.
<i>Jopy perata</i>	“Pegar” dinheiro. Prática interpretada pelos não indígena como espécie de mendicância de origem cultural Guarani.
<i>Juruá</i>	Não indígena. É uma forma pela qual os Mbyá-Guarani se referem aos não indígenas e, historicamente, aos brancos e europeus.
<i>Juruá pocu</i>	Pessoa alta.
<i>Ka'aguy porã</i>	Bom mato. Bela mata.
<i>Karai</i>	Liderança espiritual.
<i>Kunhã-Karai</i>	Líder espiritual.
<i>Mba'eapo Tenonde</i>	Arte ancestral ou originária.
<i>Nhanderecô; Nhanderekó</i>	Jeito de ser. Modo de vida Mbyá-Guarani de acordo com determinados preceitos éticos e voltado à preservação da cultura. Modo de viver, de educar filhos e nossas filhas nascidos no seio do povo, de enxergar o mundo, de se relacionar com a espiritualidade.
<i>Nhanderu</i>	Nosso Pai. Deus. Divindade suprema.
<i>Nhembojeroviá</i>	Respeito.
<i>Nhu-ú Poty</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani que significa flor do campo, localizada no município Barra do Ribeiro.
<i>Oguatá</i>	“O caminhar” no mundo. Condições de mobilidade para os Mbyá.
<i>Opy</i>	Casa de reza.
<i>Peju porã</i>	Tempo novo.
<i>Petyngua</i>	Cachimbo.
<i>Rekó</i>	Modo de ser Mbyá.
<i>Tape Porã</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani.
<i>Tata</i>	Fogo.
<i>Tekó</i>	Modo de ser Mbyá. Vida ética. Modo de estar, englobando sistema, lei, cultura, norma, comportamento, condição e costume.

<i>Tekoa; Tekohá; Teko 'a</i>	Espaços e paisagens que possuem características e possibilidades para que as atividades sociais, políticas e religiosas dos Mbyá-Guarani sejam realizadas de acordo com seus costumes. Lugar onde se podem reproduzir as relações econômicas e sociais de reciprocidade. Representação da organização política e religiosa da vida guarani. Aldeia, segundo tradução padrão da literatura tradicional (dimensão restritiva).
<i>Teko 'a Arasaty</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani.
<i>Tekoa Ka 'aguy Porã</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani que significa mato bonito localizada no município de Barra do Ribeiro.
<i>Tekoa Mirim</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani que significa aldeia pequena localizada no município de Mariana Pimentel.
<i>Tekoá yyguá porã</i>	Coxilha da Cruz. Nome de aldeia Mbyá-Guarani.
<i>Tenonde porã</i>	Pensar para frente.
<i>Yvi rupa</i>	Leito terrestre.
<i>Yvy ã Poty</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani localizada no Município de Camaquã.
<i>Yvy marane 'y</i>	Solo virgem.
<i>Yvy Poty</i>	Nome de aldeia Mbyá-Guarani que significa flor da terra localizada no município Barra do Ribeiro.

## APÊNDICE A – CONCEPÇÃO METODOLÓGICA COMPARATIVA

Por se tratar de uma pesquisa comparativa, com vistas a que não se confunda a mesma com uma técnica de levantamento de dados, bem como com a mera descrição de realidades sociais distintas, entendo ser razoável trazer algumas explicações referente à concepção metodológica adotada, deixando evidente que comparar é uma perspectiva de análise do social, ou ainda, uma estratégia orientada de investigação.

O método comparativo aparece embrionariamente delineado no século XVIII. O famoso ensaio de F. Max Müller, “Comparative Mythology”, escrito em 1856, é geralmente considerado como o momento do nascimento da estratégia investigativa.

Schneider e Schmitt (1998), analisando o uso do método comparativo nas ciências sociais, esclarecem que, na sociologia, a discussão acerca do método comparativo e de seu papel na construção do conhecimento está presente desde os estudos clássicos do século XIX. Comte, Durkheim e Weber, por sua vez, ainda que distintamente um do outro, valeram-se da comparação como instrumento de explicação e generalização. Para Comte as leis gerais e invariáveis podiam ser descobertas na Sociologia por intermédio da comparação, no tempo e no espaço, entre diferentes épocas históricas ou diferentes agrupamentos humanos.

Ragin & Zaret (1983) afirmam que a análise comparativa ocupa um lugar central na obra de Durkheim posto ser através dela que o autor apresenta solução para alguns problemas fundamentais das ciências sociais, como por exemplo, conciliar a complexidade e a generalidade da pesquisa social. É com a construção de espécies sociais que Durkheim inicia a estratégia comparativa.

Para Durkheim, além da comparação ajudar o investigador a determinar a relação causal fundamental dos fatos sociais, um outro motivo torna o método o instrumento por excelência da explicação sociológica. É pela comparação entre dois fatos sociais que se pode determinar o que é fundamental, estabelecendo a causa principal e a partir da qual derivam efeitos e conseqüências diversas e que, portanto, merece ser investigada. Ao se comparar ao mesmo tempo dois fenômenos é necessário recorrer à interpretação para se chegar a causa comum entre ambos. (RAGIN; ZARET, 1983)

Schneider e Schmitt (1998) chamam atenção para o fato de que, distintamente de Durkheim, para Weber a comparação é o elemento racional de controle e não de abstração. Os elementos de comprovação gerados através da análise comparativa servirão como um instrumento de controle racional das hipóteses.

O recurso à comparação está presente em vários estudos empíricos desenvolvidos por Weber. Seus ensaios no campo da sociologia da religião são um bom exemplo de aplicação do método comparativo. Este projeto intelectual, que se inicia com o ensaio “A ética protestante e o espírito do capitalismo”, irá se desdobrar em um extenso trabalho de pesquisa, envolvendo estudos sobre o confucionismo, o taoísmo, o hinduísmo, o budismo e o judaísmo antigo. Ao comparar a ética de diversas doutrinas religiosas, Weber procurou demonstrar a forma como algumas delas exerciam um efeito acelerador sobre a racionalização da vida econômica, enquanto que outras exerciam o efeito oposto (SCHNEIDER; SCHMITT, 1998, p. 30).

Pettazzoni (1966) discorrendo sobre o método comparativo destaca o quanto a comparação também iria confluir no grande rio da ciência antropológica, o qual se desenvolveu sistematicamente durante o século XIX, e assim exemplifica. Em 1935, Bronislaw Malinowski, no Prefácio de uma série de conferências realizadas por ele na Universidade de Durham e publicadas com o título “Os Fundamentos da fé e da moral”, escreveu: “[...] a tarefa especificamente científica da antropologia é revelar a natureza fundamental das instituições humanas, através de seu estudo comparativo”, [...] R. Radcliffe-Brown, em um discurso (Huxley Palestra Memorial) intitulado “O Método Comparado na Antropologia Social” (publicado no Journal of the R. Anthropological Institute) atribuía à Antropologia Social, como ramo da “Sociologia Comparada” a tarefa de descobrir, através da investigação de várias formas de vida social, as leis gerais que regulam a sociedade humana (PETTAZONI, 1966, p. 248).

Em Pettazzoni tem-se uma perspectiva voltada à sua realidade na história como uma correlação comparativa (comparativismo histórico). A obra de Pettazzoni representava, então, que o método histórico-comparado se aproximava de disciplinas afins, como a perspectiva antropológica e etnológica, isto é, sua obra vislumbra uma possibilidade de encontrar elementos etnográficos e antropológicos dentro da história, ressaltado que ao mesmo tempo este método não pode ser absorvido apenas por estas perspectivas.

Desde então muitos investigadores têm se dedicado à sistematização dessa perspectiva de análise do social através de conceitos estruturantes do método e respectivas aplicações. Algumas dessas formulações apresento em seguida.

Morlino (2010) apresenta três funções fundamentais da comparação. A primeira delas, a função cognoscitiva, volta-se à análise de realidades para conhecer melhor o fenômeno que se está estudando, com aplicação, inclusive, em distintos países. A segunda função, Morlino (2010) nomeou como explicativa e refere-se à investigação de países e aos fenômenos que os diferenciam para chegar a explicações sólidas dos distintos casos, servindo para explicar, controlar hipóteses e sugerir as mais convincentes. Por fim, a última função, a aplicativa,

considerando que diante de problemas políticos e a necessidade de tomada de decisão de medidas impõe-se o estudo dos problemas similares e das soluções adotadas em outros países. Essa função é própria do campo das reformas institucionais e das políticas públicas, onde se coteja a realidade de outros países.

Nesse sentido, dispõe Morlino (2010, p. 34) que “la razón fundamental para la comparación es la explicación, la búsqueda de alguna forma de teorización” e que a pesquisa comparada tem experimentado diversas ampliações, destacando-se as que dizem respeito às análises de políticas públicas. Sartori (1970) também aduz à aplicação da comparação em processos de análises dos sistemas políticos.

Morlino (1994) ainda realça que a comparação permite defender uma hipótese mais que outra, portanto, trata-se de um conjunto de procedimentos que favorece a realização das análises através de comparações explícitas e conscientes, cujo problema de investigação como método responde às questões das hipóteses levantadas. A comparação tem condições de controlar sucessivamente as hipóteses, especificando de acordo com os detalhes dos casos, bem como tratar dados qualitativamente em relação aos fenômenos que deseja explicar.

Ragin (1989) localiza a comparação na pesquisa social, destacando que essa inclui todos os métodos analíticos utilizados pelos cientistas sociais. Salienta que a pesquisa comparativa, em sua definição, se realizada em pelo menos duas sociedades, considerando semelhanças e diferenças sociais, tem o potencial de explicar e interpretar variações em sociedades distintas.

Tem-se aqui que os comparatistas estão interessados em identificar as semelhanças e diferenças entre unidades pesquisadas. Entretanto, essa identificação não se constitui um fim em si mesmo. O método comparativo é uma estratégia orientada de investigação, cujo objetivo é produzir generalizações entre variáveis, de forma que a resposta da análise será complexidade causal ou nexos de causalidade. Este, por sua vez, é central para a explicação do método, ou seja, torna-se o conjunto de condições no tempo e no espaço capaz de produzir mudanças observáveis, cujas condições podem produzir um determinado resultado.

Tilly (1984) indica a comparação como instância de participação em todos as formas, eis que é capaz de identificar propriedades comuns entre todos os casos e fenômenos. Balestro, Vargas e Machado Jr. (2007), analisando Tilly, esclarecem que, de um modo geral, a estratégia comparativa permite, por meio da exploração das semelhanças e diferenças, encontrar os princípios de variação de um determinado fenômeno ou padrões mais gerais de um fenômeno em um grau maior de abstração. Tilly estabelece algumas orientações sobre a análise comparativa, a saber: i) especificar os argumentos; ii) observar as unidades do argumento; iii)

certificar se as unidades são comparáveis; iv) observar as interdependências das unidades de análise; v) determinar medidas que correspondam de perto ao seu argumento; vi) proporcionar análises de níveis de agregação e passíveis de testagem; vii) identificar categorias capazes de propor uma lógica de argumentos.

Bendix (1963) apresenta os estudos sociológicos com o potencial de desenvolver conceitos e generalizações em níveis, ou seja, diferenciar o que é verdadeiro em todas as sociedades e o que se aplica em um determinado local no tempo e no espaço. Pela comparação, não só deve ser realçado o contraste existente, mas as diferentes situações nas estruturas sociais. Tem-se dessa forma que os estudos comparativos, sob o viés sociológico, são adequados para elucidar padrões, entendendo certas regularidades dos eventos, e tendem a aumentar a visibilidade de toda a estrutura, bem como são capazes de contrastar tal estrutura com o outro objeto de análise. Positivamente, eles podem ajudar a desenvolver tipologias de ações e estruturas sociais e a avaliar sua faixa característica de variação.

Mahoney (2003) destaca que a questão da observação dos padrões na pesquisa comparativa permite o apontamento da demonstração causal de realidades sociais e que, por sua vez, envolve explicações e associações.

Autores como Axel, Rihoux e Ragin (2014), Basurto e Speer (2012), Wagemanna e Schneider (2010), Rihoux, Rezsöhazi e Bol (2011) discutem sobre a estruturação da calibração de dados qualitativos como conjuntos para Análise Comparativa Qualitativa – QCA e seu uso enquanto métodos de campo. Esta calibração objetiva combinar os pontos fortes dos métodos quantitativos e qualitativos. A utilização mais básica seria a produção de uma tabela de verdade, em que se busca evidenciar as contradições e, conseqüentemente, avaliar as teorias existentes e, nesse sentido, usá-las para verificar as hipóteses sugeridas. Aduzem os autores que o método comparativo inclui ferramentas analíticas, em que as combinações nessa abordagem podem propor cinco componentes, entre eles destacam-se o estudo baseado em casos, a exploração de semelhanças e diferenças comparáveis, o desenvolvimento do modelo explicativo (QCA), a avaliação da causalidade e, por fim, a indicação da lógica booleana.

Todo esse apanhado teórico relacionado ao método comparativo traz consigo elementos e características estruturantes de uma estratégia orientada de investigação. Ao longo do tempo e atrelada a contextos sociais históricos essa estratégia foi ganhando modulação: seja pela possibilidade de determinar a situação causal e seu fundamento, seja como elemento de abstração ou de controle, seja pelas funcionalidades que oferece, seja pelo controle de hipóteses, seja pelo potencial interpretativo das variáveis de sociedades, seja pela busca de semelhanças e diferenças de unidades de pesquisa, seja pela generalização entre variáveis, seja pela

possibilidade de aumentar a visibilidade da estrutura social através de padrões e contrastes. O que parece mais significativo nesse processo é a capacidade do estudo comparado instituir-se em uma pluralidade de perspectivas e abordagens ao mesmo tempo e indicar limites para compreensão dos fatos ou fenômenos sociais que compara, apresentando-se como um importante instrumento de conhecimento e de análise da realidade social.

## APÊNDICE B – FORMULÁRIO DE PESQUISA DE TESE

(Abaixo encontra-se transcrito o formulário que foi respondido pelos gestores do DNIT acerca dos povos indígenas e a relação dos mesmos com os empreendimentos de transporte)

Cordialmente, cumprimento-os!

Meu nome é Meire Cabral e sou doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais Área de Concentração em Estudos Comparados sobre as América, na Universidade de Brasília.

A pesquisa que desenvolvo está inserida no debate contemporâneo “Desenvolvimento e Povos Indígenas”. A investigação busca entender a relação que se estabelece entre povos indígenas e infraestrutura de transportes, as possibilidades e limitações das situações sociais, que no escopo desta pesquisa, é nomeada como Relações Interétnicas em empreendimentos de infraestrutura.

Nessa perspectiva, ouvir as compreensões de agentes públicos que atuam no planejamento, execução e operação dos empreendimentos torna-se uma grande contribuição à pesquisa já em andamento.

Com vistas a que não haja prejuízo na análise dos dados, pede-se que as respostas às perguntas não sejam objeto de consulta, devendo ser respondida em total consonância com as compreensões dos entrevistados. Ressalte-se que seus nomes não serão identificados na composição dos resultados finais, razão pela qual não se faz necessário a identificação do entrevistado.

Desde já agradeço pela contribuição à pesquisa científica que desenvolvo e que creio poderá ser de auxílio interpretativo nas relações que se estabelecem entre povos indígenas e empreendimentos de transportes.

1. Em empreendimento de infraestrutura de transportes, constatando-se que há comunidades indígenas em área próxima, imediatamente, você definiria a situação como:

(     ) Problemática

(     ) Tranquila

2. Você saberia dizer o que é consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas?

(     ) Sim

(     ) Não

3. Você considera necessário haver um tratamento específico para povos indígenas?

(     ) Sim

(     ) Não

4. Você conhece as razões pelas quais há uma forma particularizada de tratamento aos povos indígenas em obras de infraestrutura? Em caso positivo, poderia explicá-la?

(resposta discursiva)

5. Você já atuou em alguma obra ou em processo administrativo que necessitasse realizar tratativas que envolvessem direitos indígenas?

(     ) Sim

(     ) Não

6. Caso a resposta da pergunta anterior seja positiva, a tratativa realizada foi efetuada com: (Obs.: Esta questão admite mais de uma resposta).

(     ) Diretamente com o povo indígena Órgão interveniente (Ex. FUNAI, Ministério Público, etc.)

(     ) Entes de cooperação (ONG's por exemplo)

(     ) Empresas contratadas pelo órgão para estudos e execução de programas ambientais

(     ) Não se aplica, posto que a resposta à pergunta 05 é negativa

7. Caso tenha marcado mais de uma opção na questão anterior, pergunta-se: na maior parte das vezes que precisou realizar tratativas sobre direitos indígenas em obras ou processos administrativos, você se relacionou mais com:

(     ) O povo indígena

(     ) Órgão interveniente

(     ) Ente de cooperação

(     ) Empresas contratadas pelo órgão

8. Os agentes públicos realizam diretamente (trabalho de campo) os estudos, planos e execução de programas ambientais indígenas?

(     ) Sim

(     ) Não

9. Caso a resposta anterior seja positiva, você pode explicar como ocorre? Caso seja negativa, quem é o responsável por realizá-lo?

(resposta discursiva)

10. A realização dos estudos ambientais indígenas e respectivos planos compensatório visam: (Obs.: A questão admite mais de uma resposta).

(     ) A obtenção das licenças ambientais

(     ) O reconhecimento aos povos indígenas em seus direitos

11. Considerando que não houvesse determinação normativa quanto à forma particular de tratar as questões indígenas nos empreendimentos de infraestrutura, você entende que estudos ambientais e compensações específicas deveriam ser realizados?

(     ) Sim

(     ) Não

12. Com qual objetivo o agente público acompanha, ainda que indiretamente, a execução do plano básico ambiental indígena?

(     ) Para efeitos de prestação de contas (medição do serviço), verificando se os serviços pactuados com a empresa executora estão sendo efetuados.

(     ) Para avaliação das medidas compensatórias pactuadas e se estas têm repercutido no viver social da comunidade indígena.

13. Você acredita que os direitos existentes voltados aos povos indígenas são obstáculos ao desenvolvimento da infraestrutura de transportes no país?

(     ) Sim

(     ) Não

## APÊNDICE C – REGISTROS FOTOGRÁFICOS DO TRABALHO DE CAMPO



**Espaço de antigo acampamento Mbyá-Guarani às margens da BR-116/RS**



**Vegetação às margens da BR-116, usada para o artesanato e medicina Mbyá-Guarani**



**Execução dos serviços de duplicação da Rodovia BR-116**



**Produção do *ajaka*, arte Mbyá-Guarani**



**Novo espaçamento em que vive famílias Mbyá-Guarani realocadas no programa fundiário**



**Reunião do comitê gestor de avaliação dos programas de apoio às comunidades Mbyá-Guarani**



**Jovens Mbyá-Guarani participando da reunião do comitê gestor**



**Uso do *petyngua* (cachimbo) durante as reuniões do comitê gestor**



**Entrevista a servidor aposentado do DNER sobre a origem da BR-116/RS**



**Entrevista aos agentes de mercado que atuam em gestão de planos ambientais**



**Examinando legislações e regulamentações sobre temas rodoviários desde 1910**



**Entrevista com servidor do DNIT sobre o extinto DNER**



**Aldeia Ivy Poty: Cacique Santiago Franco e família**



**Aldeia Ivy Poty: caminhada com o Cacique Santiago Franco**



**Aldeia Tekoa Ka'aguy Porã: Cacique Maurício da Silva Gonçalves e família**



**Aldeia Tekoa Ka'aguy Porã: caminhada com o Cacique Maurício da Silva Gonçalves**



**Aldeia Tekoa Mirim: Cacique Artur Souza e família**



**Aldeia Tekoa Mirim: caminhada com o Cacique Artur Souza**



**Aldeia Arasaty, cacique José de Souza e família**



**Aldeia Arasaty: caminhada com o Cacique José de Souza**



**Acampamento Mbyá-Guarani: Cacique Estevan Garai e família**



**Moradia em acampamento Mbyá-Guarani às margens de Rodovia BR-290/RS**



**Criação em cativo da abelha jataí**



**Opy (casa de reza)**



**Equipe FAPEU comprando o artesanato Mbyá-Guarani**



**Venda de artesanato Mbyá-Guarani**



**Momento de contemplação com Cacique José de Souza**



**Entrevista por whatsapp ao Cacique Lirio Gimenez na Argentina com a ajuda do Cacique Artur Souza**



**Gilson Laone, o *jurua pocu*: principal interlocutor de contato com os Mbyá-Guarani**



**Equipe FAPEU: finalização dos trabalhos de campo**



**Caciques Mbyá-Guarani em celebração 6º ano do Comitê Gestor**



**Equipe FAPEU celebrando o 6º ano do programa de compensação**