



UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

EMILAYNE DA SILVA SOUTO

**A BUSCA DA PROTEÇÃO DO DIREITO À IDENTIDADE INDÍGENA EM BELO MONTE
(BRASIL) E TIPNIS (BOLÍVIA) EM HABERMAS**

JOÃO PESSOA – PB
2013

EMILAYNE DA SILVA SOUTO

**A BUSCA DA PROTEÇÃO DO DIREITO À IDENTIDADE INDÍGENA EM BELO MONTE
(BRASIL) E TIPNIS (BOLÍVIA) EM HABERMAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Orientadora: Profa. Dra. Andrea Pacheco Pacífico

JOÃO PESSOA – PB
2013

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA BIBLIOTECA SETORIAL CAMPUS V – UEPB

S728b Souto, Emilayne da Silva.
A busca da proteção do direito à identidade indígena em Belo Monte (Brasil) e Tipnis (Bolívia) em Habermas / Emilayne da Silva Souto. – 2013.
30f.

Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais) – Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Biológicas e Sociais Aplicadas, Curso de Relações Internacionais, 2013.
“Orientação: Profa. Dra. Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico, Curso de Relações Internacionais”.

1. Direito à identidade. 2. Identidade indígena. 3. Habermas. I. Título.

21. ed. CDD 305.8

EMILAYNE DA SILVA SOUTO

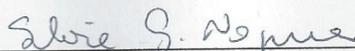
A BUSCA DA PROTEÇÃO DO DIREITO À IDENTIDADE INDÍGENA EM BELO MONTE (BRASIL) E TIPNIS (BOLÍVIA) EM HABERMAS

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, em cumprimento à exigência para obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Aprovada em 18/06/2013



Professor(a) Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico (Orientador(a)) - UEPB



Professor(a) Silvia Garcia Nogueira - UEPB



Professor(a) Xaman Korai Pinheiro Minillo - UFPB

João Pessoa, 18 de junho de 2013.

**À minha avó
Por todas as ladeiras**

A BUSCA DA PROTEÇÃO DO DIREITO À IDENTIDADE INDÍGENA EM BELO MONTE (BRASIL) E TIPNIS (BOLÍVIA) EM HABERMAS

Resumo: O artigo trata da questão da proteção da identidade e dos direitos indígenas, abordando alguns conceitos de identidade em geral e, especificamente, de identidade indígena no sistema internacional em consonância com as conquistas de direitos auferidas pelos povos indígenas nos âmbitos da OIT, da ONU, da OEA, da Constituição Brasileira de 1988 e da Constituição Boliviana de 2007, enquanto consolidação da proteção indígena internacional. A partir disto, são analisados os casos de Belo Monte, no Brasil, e de Tipnis, na Bolívia, enquanto exemplos que vão à contramão do direito à (proteção da) identidade indígena no cenário internacional. Como mecanismo de resolução dos conflitos nos dois casos e por meio das ideias de ação comunicativa, de esfera pública e de deliberação, relaciona-se o direito ao consentimento livre, prévio e informado à possibilidade de estabelecimentos de consensos entre povos indígenas e governos nacionais.

Palavras-chave: direito à identidade, indígena, Brasil, Bolívia, Habermas

Introdução

A significativa participação indígena nos fóruns de debate entre a sociedade e o Estado, nas três últimas décadas, na América Latina, se deve, entre outros fatores, às reformas políticas e constitucionais ocorridas na maioria dos países da região em processos de redemocratização política, cujo substrato conceitual é o da consolidação de Estados plurinacionais e pluriétnicos; à influência cada vez maior do direito internacional, por meio dos regimes internacionais de direitos humanos e indígenas; e às agências e instituições presentes nas discussões em face da globalização. O aumento da participação indígena trouxe consigo conquistas baseadas em dois pilares principais: identidade e territorialidade; ambos tomados enquanto direitos a serem reconhecidos e protegidos pelos Estados.

A partir da análise das conquistas auferidas pelos povos indígenas, como o direito à autonomia, à autorrealização e ao autogoverno, este artigo aponta identificações entre os direitos conquistados pelos indígenas e a teoria da ação comunicativa de Jurgen Habermas, situando-se na análise dos casos da construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, no Brasil, e da estrada *Villa Tunari San Ignacio de Moxos no Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure* (Tipnis), na Bolívia, mais especificamente, na ausência de consenso entre os povos indígenas afetados e os governos dos dois países.

De início, o artigo trata da questão da proteção da identidade e dos direitos indígenas, abordando alguns conceitos de identidade em geral e, especificamente, de identidade indígena no sistema internacional. Em seguida, ele trata das conquistas de direitos auferidas pelos povos indígenas nos âmbitos da OIT, da ONU, da OEA, da Constituição Brasileira de 1988 e da Constituição Boliviana de 2007, enquanto consolidação da proteção indígena internacional. Isto se faz necessário na medida em que o direito à identidade está intrinsecamente relacionado ao respeito aos direitos específicos dos povos indígenas. A identidade se configura, assim, enquanto processo e direito.

Em segundo, são abordados, especificamente, os casos de Belo Monte e de Tipnis, apresentando as conjunturas sociais e as relações político-econômicas entre os atores envolvidos nos dois casos para se estabelecer aproximações, proferindo uma análise sobre o nível de aplicabilidade da proteção dos direitos indígenas nos casos estudados.

Em terceiro, é desenvolvido o modelo teórico da ação comunicativa de Habermas aplicado como substrato para análises ora estabelecidas. Por meio das ideias de ação comunicativa, de esfera pública e de deliberação, relaciona-se o direito ao consentimento livre, prévio e informado à possibilidade de estabelecimentos de consensos entre povos indígenas e governos nacionais.

Analisando as Relações Internacionais nos seus aspectos jurídicos e sociológicos, este artigo eleva os povos indígenas a atores das Relações Internacionais que necessitam ser analisados de forma interdisciplinar e sob a perspectiva local, nacional e transnacional.

A partir de revisão bibliográfica da literatura existente e do acompanhamento periódico de jornais e revistas sobre o tema povos indígenas e relações internacionais, foi possível chegar aos casos de Belo Monte e Tipnis. Ao estudar os dois processos de construção de megaprojetos, surgiu a proposta de analisá-los à luz de Habermas. Após a explanação sistemática das leituras, o que se conclui é que, apesar de não haver consenso entre os atores envolvidos nas duas questões até o presente momento, ele seria possível nos termos habermasianos. Os desafios da análise giraram em torno das possibilidades de trabalhar com o dever ser, tão caro às Relações Internacionais.

1) Da Proteção Internacional da Identidade Indígena

A ascensão do debate acerca da identidade indígena no sistema internacional é percebida, entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 1990, a partir de um discurso

comum envolvendo direitos humanos, meio ambiente e interesses nacionais. Povos indígenas organizados em fóruns e organismos internacionais, como a ONU, a OIT e a OEA, deixam de lado uma aparente posição de passividade diante da globalização, enquanto vozes mais silenciadas do que silenciosas, e passam a ser atores da política global (FONTELES, 2012:52). Vale salientar que a perspectiva de globalização ora tomada é de um processo que expressa diferentes fenômenos de ordem econômica, política, social e cultural e se situa entre extremos de uniformização e multiplicação de vozes e espaços.

Assim sendo, observa-se uma resignificação da identidade indígena: De algo atribuído à estratégia política de ação internacional. Segundo Bengoa,

[1]a característica principal de la emergencia indígena es la existencia de un nuevo discurso identitario, esto es, una ‘cultura indígena reinventada’. Se trata de una lectura urbana de la tradición indígena, realizada por los propios indígenas, en función de los intereses y objetivos indígenas. Es por ello que se trata de un discurso arraigado profundamente en la tradición, pero con capacidad de salir de ella y dialogar con la modernidad. (BENGOA, 2000:128-29)

Esta resignificação está intimamente ligada à construção e à consolidação do caráter de sujeito político dos povos indígenas. A estes, reservam-se o direito de dispor de si próprios e o direito à identidade cultural.

No que concerne à identidade cultural, vale atentar para a perspectiva de que esta não se configura enquanto essência, e sim enquanto processo e “valor relacional atribuído socialmente, sustentado socialmente e transformado socialmente” (BERGER e LUCKMAN, 1995:195). Para Hall (2005:92), em tempos de pós-modernidade, as identidades culturais devem ser vistas como pontos de identificação inseridos em discursos de cultura e história. As identidades coerentes, racionais e autocentradas do sujeito iluminista ruíram nas últimas décadas frente à globalização, à crise dos Estados nacionais e ao duplo processo de homogeneização (tomada enquanto massificação e supressão das identidades) e hibridização (tomada enquanto congregação de múltiplas e novas identificações culturais) daí decorrentes.

A ascensão de novos e múltiplos sujeitos requerendo novas formas de identificação e de reconhecimento levou ao que Hall (2005:9) denomina de deslocamento identitário/descentralidade das identidades, ou seja, passou-se da noção de um sujeito identitário único e acabado à defesa de um sujeito plural e em constante processo de construção e reconstrução social. A exemplo de outros movimentos identitários, a

identidade indígena também vem passando por essas transformações: De tradicionalmente atrelada ao local passa ao âmbito global a partir destas novas formas de identificação e reconhecimento.

Como resultado desta crise de identidade, Hall (2005:69) propõe três possíveis consequências das relações entre globalização, Estados e identidades: A primeira seria a desintegração das identidades nacionais como resultado da homogeneização cultural; a segunda seria o reforço das identidades nacionais e locais como resistência à globalização; e a última seria o surgimento de identidades híbridas, resultantes de novas identificações globais e locais ao mesmo tempo.

Estas três possíveis consequências tratadas por Hall podem ser remetidas aos três tipos de identidade que Castells (1999:418) observa enquanto transformação social dentro da sociedade em rede, quais sejam, respectivamente: Identidade legitimadora, identidade de resistência e identidade de projeto. A identidade indígena internacional se encaixaria, inicialmente, na perspectiva de identidade de resistência, na medida em que as novas representações dos povos indígenas vêm configurando-se enquanto lutas simbólicas de resistência frente às lógicas de desenvolvimento econômico e às grandes construções de infraestrutura em toda América Latina. Assim, Castells entende identidade enquanto

processo de atribuição de significado com base em um atributo cultural, ou ainda um conjunto de atributos culturais inter-relacionados, o(s) qual(ais) prevalece(m) sobre outras formas de significado. Para um determinado indivíduo [...] há identidades múltiplas. No entanto, essa pluralidade é fonte de tensão e contradição tanto na autorrepresentação quanto na ação social. (CASTELLS, 1999:177)

Tensões e contradições existem. As identidades não são apenas definidas, mas, principalmente, disputadas e, muitas vezes, carregam consigo marcas das imposições de grupos econômica e politicamente dominantes. Ao atentar para as relações entre identidade, representações e relações de poder, Bhabha (apud Pacífico, 2008:295) propõe que as identidades híbridas ora em formação sejam utilizadas como mecanismos de negociação de significados e representação, na tentativa de resistência às conformações coletivas ou como o “reverso estratégico do processo de dominação, que faz com que o discriminado deixe de olhar para baixo e tenha um olho voltado para o poder”.

Assim sendo, o conceito de identidade aqui trabalhado tem como perspectiva não uma concepção estática ou essencialista de identidade, mas sua concepção como

construção de processos de autorreconhecimento dos povos indígenas enquanto sujeitos políticos e de direito capazes de instituir novas representações sociais, novas práticas sociais e novas realidades a partir do mútuo reconhecimento de identidades, de processos históricos e de conflitos contemporâneos semelhantes. Esse processo de construção da identidade indígena internacional se coaduna com os processos de consolidação dos direitos dos povos indígenas em nível internacional.

Nos acordos internacionais analisados nos âmbitos da OIT, da ONU e da OEA, assim como nas constituições do Brasil (Art.231), da Bolívia (Art.190), do Equador (Art.57) e da Colômbia (Art.33) referentes ao reconhecimento dos direitos indígenas, percebe-se a importância de se enfatizar que se trata de povos com identidade, organização e prioridades de desenvolvimento próprias. A definição mais comumente utilizada para caracterizar povos indígenas advém do Grupo de Trabalho sobre Populações Indígenas do Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC), de 1987, cunhada pelo então Relator José Martínez Cobo. Segundo os estudos do Grupo,

comunidades, pueblos y naciones indígenas son aquellas que, poseyendo una continuidad histórica con las sociedades preinvasoras y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran disímiles de otros sectores de las sociedades dominantes en aquellos territorios o parte de los mismos. Ellos componen actualmente sectores no dominantes de la sociedad y están determinados a conservar, desarrollar y transmitir a las generaciones futuras sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base para su continuidad como pueblos en conformidad a sus propios patrones culturales, instituciones sociales y sistemas legales. (ECOSOC “Resolución 1982/34: Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas” Doc. ONU E/ RES/1982/34)

Sendo assim, são quatro os elementos que consubstanciam a noção de povos indígenas no direito internacional: Anterioridade histórica, cultura distinta da sociedade nacional, posição não dominante e autorreconhecimento. A esta definição está intrinsecamente associada a concepção de que a consciência de uma identidade indígena deve ser considerada enquanto princípio fundamental para se determinar os grupos a que se arrogam autonomia, autogoverno e autodeterminação e a que se aplicam as leis nacionais e internacionais.

Nestes termos, se, de um lado, existe uma luta pela afirmação de uma identidade indígena internacional; do outro, urge a necessidade cada vez mais premente de proteção dessa identidade. Tem-se, assim, em 1940, a Convenção sobre o Instituto Indigenista Interamericano, realizada no México; em 1957, a Convenção 107 da OIT

sobre Populações Indígenas e Tribais em Países Independentes; em 1989, a Convenção 169 da OIT sobre Populações Indígenas e Tribais em Países Independentes; em 1990, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos com a Relatoria sobre Direitos dos Povos Indígenas; em 2000, o Fórum Permanente de Questões Indígenas da ONU (UNPFII); em 2007, a Declaração das Nações Unidas sobre os Povos Indígenas; e as duas últimas Décadas Internacionais dos Povos Indígenas do Mundo, que vão até 2014.

Exemplificando, a formulação da Convenção 169 da OIT, de 1989, tem como pano de fundo a reconstrução de regimes democráticos em todo o mundo e a consolidação de regimes internacionais de direitos humanos e direitos indígenas. Entre os anos de 1980 e 1990, Brasil, Bolívia, Colômbia, Guatemala, México, Panamá e Peru passaram por significativas reformas constitucionais, reconhecendo o caráter multiétnico e pluricultural do seu Estado-nação. A esse respeito, tem-se que

[e]ste Convênio, ao reconhecer a existência de vários povos no interior de um mesmo Estado e novas formas de relação entre o Estado e os povos indígenas – já não mais baseadas na imposição, mas na consulta, participação e respeito –, inaugura uma nova política de tratamento e possibilita a construção de Estados pluralistas. (FAJARDO, 2009:21).

A Convenção 169 da OIT representa, ao menos no âmbito legal, uma mudança de perspectiva frente às políticas adotadas pela maioria dos Estados na região. Uma política indigenista marcadamente assimilacionista, que visa à incorporação da população indígena à cultura nacional, dá espaço a políticas voltadas a um caráter pluricultural do Estado.

Como princípios basilares da Convenção 169 da OIT, têm-se a garantia do direito dos povos a definir suas prioridades de desenvolvimento (Art.7º) e da necessidade de processos de consulta prévia e participação política em todas as questões que lhes afetem (Art.6º), que seriam, em suma, os princípios de autodeterminação e consentimento livre, prévio e informado, respectivamente, bem como a exigibilidade para os países que ratificaram o Convênio.

Outro exemplo é a Declaração da ONU sobre Povos Indígenas (DPI). Adotada em 13 de setembro de 2007, consolida este novo parâmetro internacional dos direitos indígenas, na medida em que reafirma e aprofunda os direitos presentes na Convenção 169, incorpora mais demandas indígenas e requer o compromisso dos Estados e das Nações Unidas. Vale destacar que, diferindo da Convenção 169 da OIT e das decisões

da Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a Declaração não possui caráter juridicamente vinculante (MOLLEDA, 2012:45).

A DPI carrega, em seu artigo 3º, o direito à autodeterminação dos povos indígenas, reconhecendo que estes possuem os mesmos direitos de livre determinação de que desfrutam os outros povos. Esta concepção deriva do princípio de igualdade entre povos e pessoas presente ao longo de todo o seu texto. O direito à autodeterminação carrega em si um aspecto dual: autogoverno e participação política. Ao mesmo tempo em que se têm povos lutando pelo direito de determinar suas organizações políticas, econômicas e sociais, tem-se também a exigência de maior participação e interferência política no âmbito nacional (Art.5º), caso seja de sua vontade.

Esse aspecto dual do direito à autodeterminação pode ser visto na própria consolidação da identidade indígena internacional, na qual se conjugam duas perspectivas: Povos indígenas parentes e defendendo internacionalmente causas semelhantes e povos indígenas com culturas diferentes e formas próprias de organização. Para Nigri (2009:63), como exemplo dessa dualidade, pode-se remeter àqueles que estavam à frente do movimento zapatista, no México na década de 1990, lutando por um “mundo onde caibam muitos mundos”, por um mundo com indígenas. Ao mesmo tempo em que demandavam o respeito às suas tradições enquanto povos originários, os zapatistas também exigiam seus direitos enquanto cidadãos mexicanos.

No que concerne ao direito ao consentimento livre, prévio e informado, o segundo parágrafo do Art.32 da DPI determina que

los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (Asamblea General “Resolución 61/295: Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas” Doc. ONU A/61/67, Anexo 13 de septiembre de 2007)

Este lhe é um tema crucial na medida em que busca a possibilidade de se estabelecer consensos entre povos indígenas e governos, tomando como fundamental a necessidade de dispor de procedimentos sólidos de consulta e consentimento nas questões que os afetam.

Congregando as disposições da Convenção 169 da OIT e da DPI, a CIDH atua na resolução de casos específicos de violações de direitos dos povos indígenas a partir

de uma dimensão coletiva de direitos humanos, associando o direito de consulta, participação e consentimento aos direitos territoriais e à preservação do meio ambiente (MOLLEDA, 2012:110). Em 2001, por exemplo, ela reconheceu os direitos de propriedade ao povo Awas Tingni contra a Nicarágua. Para a CIDH – assim como para a Comissão Interamericana -, o Estado não só deve ter o compromisso, mas também a obrigação jurídica de proteger não apenas o direito à consulta, mas todo o conjunto sistemático de direitos humanos.

De forma excepcional, a CIDH promoveu a obrigação do Estado de obter o consentimento dos povos indígenas quando se trata de megaprojetos e políticas extrativistas em territórios indígenas. De acordo com a jurisprudência do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, os Estados têm

[...]a obligación de consultar a las comunidades y pueblos indígenas y tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernan a sus intereses, están en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). Esto implica el deber de organizar adecuadamente todo el aparato gubernamental y, en general, de todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos. (CIDH, Washington, Serie C No. 4, párrafo 166, y *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 24 de noviembre de 2011. Serie C No. 237, párrafo 47)

Apesar das reformas constitucionais, entretanto, países como o Brasil e a Bolívia vêm enfrentando problemas com a OEA no que concerne à violação de direitos dos seus povos indígenas.

Como ruptura do modelo indigenista brasileiro, a Constituição de 1988, em seu Art.231, reserva aos indígenas o direito de manter sua cultura, ao afirmar que “são reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União, demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens”. Em seu Art.232, a Constituição acima reconhece os índios, suas comunidades e suas organizações como partes legítimas na defesa de seus direitos e interesses.

É certo que a Constituição brasileira de 1988 representou significativos avanços na tentativa de construção de um Estado pluriétnico, multicultural e plurinacional. No entanto, após quase vinte e cinco anos, o Estado brasileiro ainda não conseguiu

transformar sua base jurídica em práticas políticas e sociais. Uma das explicações para essa fragilidade se dá pelo fato de terem sido “incorporados a diversidade étnica e os direitos específicos no novo texto constitucional, sem tocar nas estruturas políticas de poder e dominação” (VERDUM, 2009:95).

Quanto à Bolívia, sua nova Constituição Política, de 2007, inicia o Art.1º com a prerrogativa de ser um Estado com base no pluralismo político, econômico, jurídico, cultural e linguístico. Logo em seguida, no Art.2º, ela reconhece aos povos indígenas a autodeterminação, sendo esta tomada como

direito coletivo que têm os povos indígenas ao território e que supõe o direito à terra, ao uso e aproveitamento exclusivo dos recursos naturais renováveis, à consulta prévia e a receber benefícios da exploração dos recursos naturais não-renováveis que se encontram em seu território (Constituição Política do Estado, 2009).

Vale destacar que a Constituição Boliviana foi aprovada em 2007, dois meses após a aprovação da Declaração dos Povos Indígenas da ONU e muito do que consta ao longo do seu texto está em consonância com os princípios onusianos, por exemplo, o princípio de autodeterminação dos povos.

Arrogando-se o que se vem convencionando chamar no direito de Constitucionalismo Plurinacional Comunitário (SANCHÍS, 2002:155), que representaria a passagem de uma concepção formal para uma concepção material da constituição, a Bolívia traz no seio de sua Constituição as possibilidades de igualitarismo jurisdicional, que seja a prerrogativa de igual tratamento e garantia de direito a todos os cidadãos. Entretanto, não difere da Constituição brasileira no que concerne aos questionamentos sobre “como” todos esses direitos reconhecidos serão efetivamente garantidos. Os mecanismos de efetivação material das propostas de igualitarismo jurisdicional presentes nas constituições brasileira e boliviana, no entanto, merecem estudos à parte. Os casos de Belo Monte e Tipnis, no Brasil e na Bolívia, respectivamente, se apresentam, assim, como problemáticas dessa dinâmica entre direitos, governos e povos indígenas.

2) Da proteção dos direitos indígenas em Belo Monte (Brasil) e Tipnis (Bolívia)

A construção da usina hidrelétrica de Belo Monte, que remonta a 1970, quando tivera seu primeiro projeto durante o governo militar como parte da ocupação da Amazônia por meio do complexo de usinas hidrelétricas no rio Xingu, gera tamanha polêmica por se tratar de questões que vão além de uma simples obra. A bacia do Xingu

compreende cerca de 24 etnias e 30 terras indígenas localizadas em seu entorno e que estão direta ou indiretamente afetadas pela construção da usina (FONTELES, 2012:81)

Segundo Grzybowski (2012:4), a usina hidrelétrica de Belo Monte é mais do que uma simples obra, representa, na verdade, um projeto de país, na medida em que se insere no Plano Nacional de Energia, cuja previsão vai até 2030. O Plano consiste em consolidar a matriz energética brasileira a partir do intensivo uso de petróleo, gás natural, cana-de-açúcar e hidrelétricas, privilegiando fontes limpas para o meio ambiente. O problema não estaria, assim, na realização da obra em si, mas no fato de não se discutir esse plano de expansão elétrica com a sociedade nem a possibilidade de fontes alternativas de energia ou de usos alternativos de fontes tradicionais.

Apesar de ser um projeto elaborado há cerca de 40 anos, a construção de Belo Monte remete, em nível nacional, à necessidade de crescimento econômico e, em nível internacional, à necessidade de energia renovável, o que se resume, de um lado, ao progressivo desenvolvimento dos países emergentes e, do outro, às crescentes preocupações com questões ambientais.

Segundo Fonteles (2012:82), em termos governamentais, baseando-se em um modelo econômico neodesenvolvimentista que tenta equilibrar-se entre demandas de governabilidade subnacionais e supranacionais, há as tentativas de indução de crescimento econômico por meio de grandes obras de infraestrutura. No Brasil, quem está à frente deste projeto é o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que vem atuando de forma significativa tanto nas fronteiras nacionais quanto em âmbito regional, por meio do plano de Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA).

Como exemplo desta atuação, vale destacar que, segundo dados do Banco Central, o desembolso de financiamentos do BNDES para obras de empreiteiras brasileiras no exterior aumentaram 1.185% entre 2001 e 2010, passando de 72,897 milhões de dólares estadunidenses para 937,084 milhões de dólares estadunidenses. Após 2003, há mais de 40 projetos de obras inseridas no IIRSA e financiadas pelo BNDES, dentre eles: A construção do Gasoduto Norte na Argentina; da Rodovia Tarija-Bernejo na Bolívia e da Usina Termelétrica San José no Uruguai; a exportação de 127 ônibus coletivos para a Colômbia; e a venda de aviões para a Tame no Equador (CARVALHO, 2012:18).

O BNDES atua, assim, no cenário regional enquanto agente da política externa, por meio do IIRSA, e no cenário nacional enquanto promotor do Programa de Aceleração ao Crescimento (PAC), tendo em vista à defasagem de infraestrutura energética nos dois

âmbitos. Os dois casos analisados neste artigo, Belo Monte e Tipnis, representam, respectivamente, a atuação do BNDES tanto no nível doméstico quanto no regional.

No que tange à construção da hidrelétrica de Belo Monte, cerca de vinte anos se passaram entre o I e o II Encontro de Povos Indígenas do Xingu em Altamira: o projeto discutido, apesar das repercussões e de algumas mudanças, continua basicamente o mesmo. O I Encontro, em 1989, fora capaz de abortar as perspectivas de empréstimos do Banco Mundial e o II Encontro, realizado em 2008, deu origem ao Movimento Xingu Vivo para Sempre, que congrega representantes indígenas do movimento Xingu e organizações não governamentais locais, nacionais e transnacionais. Fazem parte da rede do Movimento Xingu Vivo para Sempre: O Instituto Socioambiental (ISA), a Sociedade Paraense em Defesa dos Direitos Humanos (SPDDH), a ONG Justiça Global, e a ONG Transnacional Associação Interamericana para Defesa do Meio Ambiente (AIDA), sendo o movimento um dos responsáveis pela transnacionalização da questão de Belo Monte, a ponto de levar a OEA a atuar no caso em novembro de 2010 (FONTELES, 2012:85).

A OEA foi acionada a partir do momento em que se esgotaram os trâmites legais brasileiros referentes à denúncia de violação pelo governo brasileiro do direito de consulta livre, prévia e informada dos povos indígenas, garantido pela Convenção 169 da OIT e pela DPI. Segundo representantes indígenas e ONG do Movimento Xingu Vivo para Sempre, o processo de consulta realizado pelo governo não atendia às regras necessárias para que as obras pudessem ser liberadas. Ainda, poucas audiências públicas para a discussão do projeto e para a liberação do licenciamento ambiental da hidrelétrica foram realizadas: Seriam inicialmente 27 audiências, mas foram executadas apenas quatro nas cidades de Brasil Novo, Vitória do Xingu e Altamira. (FONTELES, 2012:89-1). O espaço de diálogo que deveria existir entre o governo e a sociedade, acerca da usina hidrelétrica de Belo Monte, representou mais um cumprimento de protocolos do que a possibilidade de consensos entre eles.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos acatou o pedido de intervenção no processo e em nota solicitou ao Brasil que,

[e]n virtud del artículo 15 del Convenio, el Gobierno está obligado a consultar a los pueblos indígenas antes de emprender o autorizar cualquier programa de explotación de los recursos existentes en sus tierras [...]Las consultas previstas en el Convenio deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas [...] no se puede considerar que una simple

reunión informativa cumpla con las disposiciones del Convenio y que las comunidades afectadas deberían participar incluso en la preparación de los estudios de impacto ambiental. (Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, 2012. Documento ILC.101/III/1ª. Observación, CEACR, 2011/82a reunión)

De acordo com o mesmo documento, os procedimentos levados a cabo pelo governo brasileiro foram insuficientes quanto aos artigos 6º e 15 do Convênio e não demonstraram a participação dos povos indígenas, sendo um desrespeito empreender uma consulta quando as obras já estavam definidas. O governo brasileiro acabou por não comparecer à audiência na OEA, em outubro de 2011, quando fora determinada a suspensão das obras de Belo Monte.

Segundo Fonteles (2012:92), o governo federal brasileiro não levou em consideração as conclusões da OEA ao afirmar que estiveram à frente das consultas e das reuniões o IBAMA e a FUNAI, não havendo assim qualquer violação de direito, na medida em que não havia na Constituição do Brasil previsão de quando deveriam ser feitas as consultas. Assim sendo, elas poderiam ser executadas em qualquer momento do processo. E, como forma de pressão, retirou-se a candidatura do ministro brasileiro Paulo Vannuchi à Comissão e suspendeu-se a contribuição orçamentária anual do Brasil à OEA de 6,2 milhões de dólares estadunidenses. Instalado um desconforto internacional, logo a construção de Belo Monte ganhou contornos legais e democráticos, sendo então liberada a retomada das obras.

Para Fonteles (2012:114), o esforço do movimento indígena transnacional, no caso de Belo Monte, não logrou êxito no que concerne à aplicação da consulta prévia aos povos indígenas de forma diferente daquela aplicada pelo governo. Isto ocorreu porque, apesar de um discurso oficial pleno de direito, participação, inclusão e autonomia, na prática, os interesses nacionais prevalecem sobre os interesses indígenas e a decisão final continua a ser do Estado enquanto detentor de soberania.

Direito, participação, inclusão e autonomia também estão presentes no discurso oficial do atual governo boliviano e na Constituição do país (Art.8º, inciso II). Segundo Paz (2011:11), eleito em 2005 e reeleito em 2009 por vias democráticas, a presença de Evo Morales, de descendência indígena, no poder não representou mudanças significativas para os povos indígenas. Desde a aprovação, em 2007, do projeto de construção da estrada *Villa Tunari San Ignacio de Moxos*, pelo presidente, sem nenhuma negociação ou consulta prévia, povos indígenas vivem em conflitos com o

governo pela consolidação dos seus direitos garantidos na nova constituição nacional. A construção da autoestrada gera conflitos entre o governo e os povos indígenas pelo fato de entrecortar o *Territorio Indigena y Parque Nacional Isiboro Sécuré* (Tipnis).

A estrada *Villa Tunari San Ignacio de Moxos* atravessará 1,2 milhão de hectares de Tipnis, onde vivem aproximadamente 13 mil indígenas. São 306 km ligando Beni a Cochabamba. Seu custo estimado gira em torno de 415 milhões de dólares estadunidenses. Destes, boa parte será financiada pelo BNDES. Segundo Mendizábal (2012:116), a obra tem grande importância estratégica por permitir um corredor de acesso para transportes entre o Atlântico e o Pacífico. Para o Brasil e para a Bolívia, ela vai permitir o fim das fronteiras naturais dos Andes e o acesso à energia fóssil subandina, além de representar a integração interoceânica entre Brasil, Bolívia e Chile, como parte dos projetos do IIRSA.

Segundo Paz (2011:9), Tipnis fora reconhecido como área protegida em 1965 e como território indígena em 1990. Entre os anos de 1982 e 1989, o território indígena sofreu constantes invasões por parte de agricultores, mineradores e produtores de coca, quando do desmantelamento do Estado boliviano em favor das políticas neoliberais atualmente em vigor. Dentre as políticas neoliberais adotadas pelo governo, estão: Disciplina orçamentária, contenção de gastos sociais, reformas fiscais e privatizações. A extrema pobreza da população daí decorrente provocou o deslocamento populacional para áreas andinas como possibilidades de desenvolvimento. Os processos migratórios na região nos últimos vinte anos representaram o aumento extraordinário na produção de folha de coca, o desmatamento indiscriminado das florestas e a invasão cada vez maior à reserva indígena.

Por trás do conflito de Tipnis está um imbricado processo político-social que vem constituindo-se ao longo de três décadas. O conflito reverbera não somente os enfrentamentos entre o governo e os indígenas, mas os interesses que estão em jogo e as distintas lógicas de desenvolvimento entre indígenas, de um lado; e, do outro, cocaleiros, madeireiros e o governo (PAZ, 2011:12).

O governo de Evo Morales vem conduzindo o desenvolvimento econômico do país a partir de uma forte política extrativista, seguindo o modelo primário exportador tradicionalmente adotado na região. Segundo Paz,

el gobierno de Evo Morales tiene una política de desarrollo económico que prioriza los modelos extractivos energéticos, convirtiéndolos en política de Estado, en el eje económico de la política pública. Para el caso concreto del TIPNIS el gobierno de Evo Morales ha otorgado dos

concesiones petroleras para exploración y explotación, desconociendo la normativa ambiental que hay en áreas protegidas y violando la decisión construida por miembros del SERNAP y las organizaciones indígenas el año 2001 cuando se re categoriza el TIPNIS y se menciona que no podrá haber actividad petrolera en el territorio indígena y área protegida. (PAZ, 2011:18)

Os povos indígenas respondem a essa política governamental extrativista de exploração aos recursos naturais empreendendo marchas por todo o país em defesa e pelo reconhecimento dos seus direitos. Entre os anos de 1990 e 2011, foram realizadas oito marchas indígenas, capazes de mobilizar centenas de pessoas, a população boliviana de modo geral e alguns movimentos ambientalistas internacionais como apoio à questão indígena.

Para Mendizábal (2012:116), a primeira marcha, em 1990, teve êxito a partir da incorporação do território indígena na Lei INRA de 1996 e do reconhecimento legal de Tipnis como parque nacional e área protegida. As seis marchas subsequentes reivindicaram do Estado boliviano “o reconhecimento de que há um setor excluído, não atendido, que requer a devolução dos seus territórios”. A *Oitava Marcha Indígena por la Justicia y la Dignidad* foi realizada em 2011 e reuniu mais de 2000 pessoas em sessenta dias de caminhada ao longo de 600km entre o oriente boliviano e a sede do governo, com o objetivo de apresentar ao governo uma pauta com quinze reivindicações, sendo a primeira delas a não construção da estrada em Tipnis. Durante a marcha e em meio às repressões da polícia boliviana, os participantes da Marcha, em suas reivindicações, procuraram evidenciar que não se opõem à construção da estrada, mas se opõem à divisão do seu território em dois.

A Oitava Marcha conseguiu chamar a atenção do mundo e a repressão sofrida por parte do governo boliviano gerou uma crise interna, levando Evo Morales a decretar a suspensão das obras enquanto não houvesse consulta popular (DEHEZA, 2012:34). Das 69 comunidades do Tipnis, onze se recusaram a participar da consulta e apenas vinte e cinco participaram efetivamente. As outras 33 não foram sequer mencionadas no processo. No entanto, representantes da OEA e da Unasul supervisionaram as consultas e garantiram que houve o desenvolvimento democrático do processo, apesar de contestações e recusas de partes das comunidades indígenas.

A conjuntura ora exposta de Belo Monte e Tipnis deixa dúvida sobre até que ponto a proteção da identidade e dos direitos indígenas se aplica nos dois casos, tendo em vista que povos indígenas convivem com governos e normas que ao mesmo tempo

em que reconhecem seus direitos, também os limitam. Se, de um lado, observa-se o reconhecimento de direitos políticos, econômicos e sociais; do outro, observam-se reformas implementadas pelo Estado contrárias a esse mesmo reconhecimento, reformas que acabam por possibilitar, por exemplo, a venda e a exploração de terras reconhecidamente indígenas. No caso concreto de Tipnis, nota-se que

el gobierno de Evo Morales ha otorgado dos concesiones petroleras para exploración y explotación, desconociendo la normativa ambiental que hay en áreas protegidas y violando la decisión construida por miembros del SERNAP y las organizaciones indígenas el año 2001 cuando se re categoriza el TIPNIS y se menciona que no podrá haber actividad petrolera en el territorio indígena y área protegida. (PAZ, 2011:24)

Foram outorgadas pelo presidente Evo Morales duas concessões de exploração petrolífera em terras que cobrem a passagem da estrada em Tipnis: A primeira, em abril de 2007, quando da aprovação do Contrato de Operações entre Depósitos Petrolíferos Fiscais Bolivianos (YPFB) com a Petrobrás Bolívia S.A. e a Total E&P Bolivie; e a segunda, em junho de 2008, com a YPFB PETROANDINA S.A.M. (SARELA, 2012:24). Na Bolívia, o modelo de Estado Plurinacional adotado desde 2007 contrasta com o modelo econômico extrativista primário exportador.

O que fica claro nas questões envolvendo povos indígenas e governos é que, apesar de se ter reconhecido direitos indígenas nacional e internacionalmente, muito pouco se é efetivado e, apesar das propostas de aumento da participação política nos últimos anos, povos indígenas não conseguiram empreender mudanças significativas nas suas condições socioeconômicas, que continuam precárias se comparadas a outros setores da sociedade.

O movimento indígena transnacional logrou êxito no sentido de possibilitar a consolidação da identidade indígena internacional. Povos indígenas emergiram no cenário global enquanto sujeitos políticos, arrogando-se para si o direito à autodeterminação. Aos Estados, passou-se a exigir o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas quando da realização de projetos e ações que lhes afetem. De forma concertada e de boa fé, essa era a postura esperada das relações entre indígenas e governos para que o consenso entre eles pudesse ser estabelecido.

Os casos de Belo Monte e Tipnis, no entanto, demonstram que consensos não são tão facilmente alcançados, que igualitarismo jurídico é importante, e que reconhecimento de múltiplos atores é necessário, embora não se tenham apresentado como eficazes para produzir uma nova dinâmica política entre os atores ora analisados;

dinâmica esta possível de ser construída com a implementação de certo nível de democracia deliberativa a partir da ação comunicativa habermasiana.

3) Da ação comunicativa à democracia deliberativa de Habermas

A atual sociedade vive sobre as consequências da modernidade, sendo esta encarada como um projeto inacabado para Habermas. À modernidade, falta resgatar seu princípio emancipatório. Enquanto filósofo, Habermas busca ir além da razão centrada no sujeito. Sua teoria da ação comunicativa representa uma significativa mudança de paradigma filosófico - da consciência para a linguagem – e sociológico – da ação social para a ação baseada na intersubjetividade por meio de processos de entendimento (REESE-SCHAFER, 2009:53). Assim sendo,

[u]ma mudança de paradigma para o da teoria da comunicação tornará possível um retorno à tarefa que foi interrompida com a crítica da razão instrumental; e isto nos permitirá retomar as tarefas, desde então negligenciadas, de uma teoria crítica da sociedade (HABERMAS, 1984:386).

Segundo Habermas, o mundo moderno se diferenciou dos mundos de outrora a tal ponto que produziu dois tipos distintos de racionalidade: A racionalidade instrumental e a racionalidade substantiva. A racionalidade instrumental estaria ligada ao mundo sistêmico, aos processos de burocratização e à institucionalização e às lógicas de desenvolvimento do Estado e do mercado; e a racionalidade substantiva estaria ligada ao mundo da vida, aos processos de formação de significados e às relações sociais e intersubjetivas (SOUZA, 2000:68). Como patologia do mundo moderno, estaria a colonização do mundo da vida pelo sistema, ou seja, a invasão de imperativos econômicos na esfera pública. Segundo Habermas (1987:305), processos que deveriam ser regidos pela racionalidade substantiva são dominados pela lógica sistêmica.

Como saída para a patologia do mundo moderno, totalmente abarcado pela racionalidade burocrático-legal a ponto de sufocar o indivíduo, Habermas propõe a emancipação da razão a partir do fortalecimento das estruturas do mundo da vida. Para ele, o problema da modernidade não está no desenvolvimento inelutável da racionalidade instrumental, mas na sua invasão ao mundo da vida, que acaba por destruir tradições e modos de vida. Para fortalecer as estruturas do mundo da vida e barrar sua colonização, Habermas propõe um novo tipo de racionalidade: A racionalidade comunicativa, pois

[s]ó a racionalidade comunicativa refletida numa autocompreensão da modernidade, oferece uma lógica interna (...) para resistir contra a colonização do mundo da vida pela dinâmica interna de sistemas autônomos (HABERMAS, 1987:333).

Autor da pós-*virada* linguística, Habermas toma a língua como processo e não como estrutura, e a comunicação como representação, e, principalmente, como potencial criadora de realidades. Para ele, o ato de fala deve-se constituir, antes de tudo, enquanto conceito político capaz de criar obrigações que se efetivarão por meio de ações. A ação comunicativa habermasiana não se constitui, assim, como um conceito descritivo, mas sim ético-procedimental (SOUZA, 2000:76).

Enquanto modelo teórico, a teoria da ação comunicativa de Habermas (1992:442-4) prima por uma ética do discurso, por uma comunicação livre de dominação, aberta a consensos amplos, sem reprodução ideológica e científica de classes, sem ruídos, centrada exclusivamente no poder de argumentação dos envolvidos. Sendo assim, a racionalidade comunicativa se daria enquanto disposição dos sujeitos para agir. Essa disposição de sujeitos pressupõe, como procedimento ético, reconhecer o outro enquanto igual sujeito de fala no âmbito da esfera pública e em favor da interação comunicativa.

Um conceito chave na teoria da ação comunicativa de Habermas é o de esfera pública. A esfera pública seria o espaço de interação face a face entre a sociedade e o Estado, em que se daria o intercâmbio discursivo capaz de gerar poder legítimo. É nela que se encontra o princípio emancipatório perdido do Iluminismo, pois por meio dos processos comunicativos se daria a possibilidade de tematizar o poder do Estado (HABERMAS, 1992:446-7). Para Habermas, “a esfera pública é um espaço no qual indivíduos – mulheres, negros, trabalhadores, minorias raciais – podem problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera pública”.

Nesse sentido, percebem-se no cenário internacional, entre os anos de 1960 e 1980, demandas por maior participação política. Em plena Guerra Fria, sobressaíam questionamentos e crises de representação por todos os lados, do liberalismo ao socialismo. É nesse contexto que Habermas passa a tratar das relações entre teoria democrática e deliberação pública.

Ao modelo de democracia elitista, de Dahl (1998:110), predominante até os anos de 1980, cuja concepção de democracia era baseada em eleições regulares, partidos políticos e uma elite burocrática no poder, Habermas (1997:305) contrapõe o modelo de

democracia deliberativa, sendo deliberação tomada enquanto “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação, cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social”.

Para Habermas (1984:21-3), a legitimidade dos processos políticos não se encontra na aceitação legal de uma minoria governante no poder. O processo de decisão democrático não está na contagem de votos nem na regularidade de eleições, mas na discussão racional de indivíduos iguais fazendo uso das suas razões através de processos argumentativos. O local da legitimidade democrática se encontra no uso público da razão que se estabelece entre a participação e a argumentação pública. Segundo ele, apud Avritzer (2000:31), “somente são válidas aquelas normas-ações com as quais todas as pessoas possivelmente afetadas possam concordar como participantes de um discurso racional”.

No caso de Tipnis, durante a realização das oitavas realizadas pelo governo boliviano, observa-se que apenas 11 das 69 comunidades indígenas localizadas na região participaram do processo de consulta. Segundo dados do Informe Público, realizado pela *Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia* (APDHB) e pela *Federación Internacional de Derechos Humanos* (FIDH), em dezembro de 2012, quase 50% das comunidades não foram sequer visitadas pelas comissões de consulta do governo.

No caso de Belo Monte, foram realizadas apenas quatro das 27 oitavas e estas não se adequaram às demandas indígenas, que seriam consulta livre, prévia, informada, nas línguas nativas, com possibilidades de entendimentos das comunidades envolvidas. O que fica perceptível é o alijamento da deliberação enquanto ato de participação e argumentação públicas. Ao se configurarem consultas mais como medidas protocolares do que possibilidades de diálogo e de tematização destas grandes obras, alija-se a ação comunicativa como caminho para a autodeterminação dos indígenas enquanto povos.

Bastante alinhável com as considerações de Habermas sobre ação comunicativa enquanto processo político deliberativo é a definição de consulta dada pela Anistia Internacional, segundo a qual

[u]na consulta es un proceso de diálogo sustantivo entre los pueblos indígenas y los gobiernos sobre cualquier medida que pueda afectarles. Los gobiernos deben abordar los motivos de preocupación de los pueblos indígenas y tomar medidas proactivas para garantizar que se respetan y protegen plenamente sus derechos humanos. Dar a conocer oportunamente toda la información pertinente sobre un proyecto y su posible impacto sobre los derechos humanos es un

factor clave em una consulta auténtica (...) El diálogo y los acuerdos deben tener lugar antes de que se haya tomado cualquier medida potencialmente prejudicial. Las comunidades deben disponer de información completa y objetiva, que se les facilitará de forma clara y culturalmente adecuada, y deben tener la posibilidad de conseguir asesoramiento independiente (...) Son ante todo los propios pueblos indígenas los que deberán determinar el impacto potencial de las medidas, teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad y su historia de discriminación. (Amnistía Internacional, Documento Público, 2012).

Ação comunicativa e democracia deliberativa seriam para Habermas, valores normativos da modernidade capazes de levar os sujeitos à realização de autonomia, autodeterminação e autogoverno. Como basilar para a completude do projeto moderno, estaria o direito (SOUZA, 2000:84). Discurso, direito e democracia estariam, no projeto habermasiano, intrinsecamente ligados.

Para ele (1997:221), na medida em que certo discurso é juridicamente institucionalizado, ele se torna um princípio da democracia, por isso faz-se importante o reconhecimento das minorias por parte dos Estados, bem como o reconhecimento de direitos civis e políticos, de participação e de comunicação. O direito funcionaria assim como um mediador entre sistema e mundo da vida, capaz de regulamentar o debate político e a discussão institucionalizada resultantes dos processos deliberativos e comunicativos entre os envolvidos.

Livre consentimento, autodeterminação, empoderamento, autorreconhecimento e diálogo entre as partes são as bases que solidificam – ou deveriam solidificar - a participação dos povos indígenas nos processos de decisão políticos em níveis nacional e internacional e que estão presentes na teoria da ação comunicativa de Habermas. Nesse processo, vale destacar a importância da comunicação na tomada de consciência comum entre os povos indígenas e na consolidação de uma identidade compartilhada. Por meio de mecanismos comunicativos, em fóruns internacionais, locais ou em redes sociais, foi possível, por exemplo, chamar a atenção do caso de Belo Monte à OEA. O movimento indígena vem, nos últimos anos, se utilizando de políticas de informação multifocadas, como internet, blogs e redes sociais, enquanto meios para constranger os governos nacionais a discutirem as ações que lhe são relevantes.

Nesse sentido, comparando-se o início do século XX ao início do século XXI, pode-se notar que as demandas e os dilemas dos povos indígenas, em sua maioria, permanecem os mesmos, quais sejam: Posse e usufruto de terras, etnocídio, preservação cultural, assimilação nacional, progresso e desenvolvimento. No entanto, os

mecanismos de resolução dos conflitos envolvendo Estados e povos indígenas vêm passando por significativas mudanças. Se, por um lado, há continuidades históricas; por outro, o movimento indígena permite visualizar transformações deveras singulares nas possibilidades de negociação e ação políticas dos povos indígenas enquanto tais. As bases para essa diferenciada maneira de se constituírem os mecanismos de negociação e ação políticas entre governos e indígenas se encontrariam, reiteradamente, na ação comunicativa, na democracia deliberativa e no direito, segundo o projeto habermasiano.

Por isso, faz-se necessário reconhecer os povos indígenas como iguais sujeitos de fala, capazes de dispor de si sem intermediários e de tematizar suas concepções, seus modos de vida e suas questões no âmbito da esfera pública. A relevância de direitos reconhecidos internacionalmente e tomados por obrigatórios pelos governos, como o do consentimento livre, prévio e informado e o da autodeterminação, faz-se primordial para os povos indígenas quando se considera que governos nacionais e até mesmo constituições se modificam e põem em risco os direitos conquistados por esses povos. Daí a importância de se garantir que projetos de desenvolvimento governamentais que afetam terras e recursos indígenas não sejam executados sem o consentimento livre, prévio e informado nem a existência de consenso entre os envolvidos.

O que fica perceptível nos casos de Belo Monte e Tipnis, no entanto, é a dificuldade do estabelecimento desse consenso entre indígenas e governos. Dentre as reivindicações assumidas pelo movimento indígena nos dois casos apresentados, está o direito dos indígenas de definir seu próprio modelo de desenvolvimento, um modelo que considere as questões de biodiversidade e meio ambiente e que tome a proteção territorial como algo que vai além das demarcações produtivas. Sobre as demarcações produtivas indígenas, por exemplo, há, no Congresso brasileiro, proposta de emenda constitucional (PEC 215) que retira do Executivo o poder de demarcar novas terras indígenas, delegando a função ao Legislativo. Esta pode ser uma medida que afeta diretamente povos indígenas e que deveria ser uma ação concertada entre o governo e os atores envolvidos.

Das variadas razões possíveis, pode-se inferir que isto ocorre na medida em que se operam lógicas e modelos distintos de desenvolvimento: Há uma lógica material baseada na economia de subsistência das comunidades indígenas e uma lógica produtiva dos governos baseada no desenvolvimento econômico do país (PAZ, 2012:13) Se, em Belo Monte, a pauta de discussão gira em torno da necessidade de produção de energia para o desenvolvimento nacional, em TIPNIS, ela gira em torno da produção da folha de

coca e do desenvolvimento de transportes e de energia para a região. Ou seja, há uma razão substantiva, existem povos indígenas com vínculos com a terra associados às suas próprias noções de identidade e cultura, contrapondo-se a uma razão instrumental, na qual urge a necessidade de desenvolvimento econômico nacional. Nos dois casos, a dicotomia se funda na própria noção de desenvolvimento, sendo esta, antes de tudo, um conceito político capaz de expressar as divergentes perspectivas e as prioridades dos diferentes grupos de interesse.

Uma solução para essa dicotomia seria a utilização da ação comunicativa dentro de uma esfera pública capaz de tematizar os problemas sociais para que, de forma concertada, se possa alinhar consulta, consentimento e consenso na dinâmica *sui generis* entre indígenas, governos, projetos de desenvolvimento e globalização.

Conclusão

O movimento indígena vem, desde os anos de 1970, ganhando espaço nas pautas de discussão tanto dos governos nacionais quanto no âmbito das instituições internacionais. O reconhecimento de direitos dos povos indígenas nos tratados internacionais e nas constituições da maioria dos países da América Latina se deve, em parte, ao crescente envolvimento destes povos no cenário político e requer novos mecanismos para a participação política. Foi por meio desta percepção que este artigo buscou analisar como se constituem, ou não, o reconhecimento e a proteção destes direitos – tomando a identidade como um direito – nos casos de Belo Monte e Tipnis.

Vale destacar que Brasil e Bolívia não são casos à parte no que se refere a governos com problemas referentes aos seus povos indígenas. Há atualmente cerca de dez países com pontos de tensão relacionados aos povos indígenas na América Latina, dentre eles: Argentina, onde índios mapuche das comunidades de Mellao e Huenctru Leufú tentam desde 2008 anular um contrato para exploração de cobre dentro de suas reservas; Equador, onde índios reclamam violação de direitos na exploração petrolífera da Reserva Faunística de Yasuní; e na América Central, onde o grandioso Projeto Mesoamérica prevê a integração das redes elétrica e de transporte que vão do México até a Colômbia. Seja na Argentina, no Brasil ou na Colômbia, todos têm em comum, por parte dos povos indígenas, a reivindicação por maior participação e representação nacional. Eles requerem um regime de autonomia dentro do próprio Estado nacional, com poderes de desfrutar de um território que vai além das demarcações produtivas, que

seja mais que habitat e que carregue consigo o caráter jurídico, político, administrativo, econômico, cultural, simbólico e ecológico, fundamentais para sua sobrevivência.

Ao analisar os casos de Belo Monte e Tipnis, percebe-se que, no que tange aos povos indígenas, mudanças significativas foram realizadas, porém não tão substantivas assim. Direitos foram reconhecidos, no entanto, nem o Brasil nem a Bolívia lograram êxito na materialização de suas bases jurídicas e na transformação desta em práticas políticas e sociais. As dinâmicas sociais e econômicas profundamente enraizadas nas sociedades, com seus constrangimentos estruturais e institucionais, acabaram por limitar as alternativas para um processo democrático de deliberação pública.

Na contramão da proposta de ação comunicativa de Habermas, que seria a hipótese basilar do artigo, o que se tem é o fato de que as populações indígenas possuem escassos poderes de negociação frente aos Estados e às grandes empresas nacionais e transnacionais. As profundas assimetrias de poder acabam por impedir as condições de diálogo horizontal e público que poderiam levar ao consenso entre governos e povos indígenas.

Das correlações entre direito, deliberação e esfera pública dentro de uma ação comunicativa propostas por Habermas, o que se pode afirmar é que resta aos povos indígenas enquanto atores sociais emergentes nas últimas décadas encontrar as possibilidades de tematizar o poder do Estado e colocar nas pautas de discussão seus anseios e questionamentos, democratizando, assim, o espaço público. Entre o consentimento e às possibilidades de consenso, existe uma série de direitos reconhecidos e negados pelos governos quando se trata de interesses e projetos de desenvolvimento nacionais. A consulta livre, prévia e informada deveria ser parte de um processo de deliberação na esfera pública mais do que medidas de cumprimentos protocolares, como se verifica nos casos de Belo Monte e Tipnis. Por estes motivos, no entanto, as possibilidades de consensos entre os atores envolvidos andam cada vez mais turvas e os processos de deliberação, cada vez mais controversos.

Abstract: The article deals with the issue of protecting identity and indigenous rights, addressing some concepts of identity at all and specifically of indigenous identity in the international system in line with the achievements of rights earned by indigenous peoples in the areas of ILO, UN, OAS, the Brazilian Constitution of 1988 and the Bolivian Constitution of 2007, while consolidating international indigenous protection. From this, we analyze the case of Belo Monte, in Brazil, and Tipnis, Bolivia, while the examples that go against the law (protection) indigenous identity on the international

scene. As a mechanism for conflict resolution in both cases and by the ideas of communicative action in the public sphere and deliberation, relates to the right to free, prior and informed of the possibility of establishment of consensus between indigenous peoples and governments.

Key-words: right to identity, indigenous, Brazil, Bolivia, Habermas

Referências

AMNISTIA INTERNACIONAL. Documento Público. Los gobiernos deben dejar de imponer proyectos de desarrollo en los territorios de los pueblos indígenas. Índice: AMR 01/005/012, 8 de agosto de 2012.

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática e deliberação pública. Lua Nova, São Paulo, n.50, p.25-46, 2000.

AVRITZER, Leonardo. COSTA, Sérgio. Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e usos na América Latina. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, no 4, 2004.

BHABHA, Homi k. O Local da Cultura. Belo Horizonte, Editora UFMG, 1998.

BERGER, P. e LUCKMAN, TH. 1995. La Construcción Social de La Realidad (Buenos Aires: Amorrortu)

BENGOA, José. “La emergencia indígena en America Latina”, Editorial Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Organização de Alexandre de Moraes. 16.ed. São Paulo: Atlas, 2000.

CARVALHO, Clarissa Barbosa Ramos Prudêncio. O Protagonismo do BNDES no Financiamento da Infraestrutura Sul-Americana durante o Governo Lula: interface entre interesses domésticos e a política externa. Artigo apresentado No I Seminário Nacional de Pós-Graduação de Relações Internacionais. ABRI, Brasília, 2012.

CASTELLS, Manuel. “O Poder da Identidade”. Editora Paz e Terra LTDA, 1999.

COMUNICADO PÚBLICO. Resumen de Informe Visita a las Comunidades del TIPNIS. Comision Interinstitucional, La Paz, 17 de diciembre de 2012.

CONVÊNIO DA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE POVOS INDÍGENAS E TRIBAIS EM PAÍSES INDEPENDENTES, Nº 169, adotado em 27 de junho de 1989 pela Conferência Geral da OIT em sua 67ª sessão, entrada em vigor em 5 de setembro de 1989.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS.
(<http://www.corteidh.or.cr/>)

DAHL, Robert. On democracy. New Haven, Yale University Press, 1998.

DEHEZA, Grace I. “Bolivia: Governando con el conflicto”. Revista de Ciência Política. Vol. 32, n.1, 2012, 31-48.

Estado Plurinacional de Bolívia. Constituição Política do Estado. La Paz: Gaceta Oficial de Bolívia, 2009.

ESTEVEZ, Jorge Vergara. La Concepción de Democracia Participativa de Habermas. Revista Ciência Política, 2001.

FAJARDO, Raquel Z. Yrigoyen. Aos 20 anos da Convenção 169 da OIT: balanço e desafios da implementação dos direitos dos Povos Indígenas na América Latina. In: Povos Indígenas: Constituições e reformas Políticas na América Latina / [organizador Ricardo Verdum]. - Brasília: Instituto de Estudos socioeconômicos, 2009.

FONTELES, Gabriel Mattos. Povos indígenas e globalização: redes transnacionais de apoio a causas indígenas e a usina hidrelétrica de Belo Monte: um estudo exploratório. 2012. 136 f., il. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

FREITAG, B. e ROUANET, S.P. Habermas – Sociologia. Editoria Ática: 3 edição, 1993.

GRZYBOWSKI, Cândido. Belo Monte: uma obra emblemática. Arquivos do Instituto Humanitas Unisinos, online, 2012. Acessado em 10 de abril de 2013. Disponível: https://www.google.com.br/#q=C%C3%A2ndido+Grzybowski+belo+monte+mais+que+uma+obra&spell=1&sa=X&ei=gOmrUbyqO4rx0gH71YDgCg&ved=0CCcQBSgA&av=on.2,or.r_qf.&bvm=bv.47244034,d.dmQ&fp=a612d183817b954e&biw=1366&bih=598

HABERMAS, Jurgen. Between facts and norms. Londres, Polity Press, 1997.

_____(1984), Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.

_____(1992), Further reflections on the public sphere. In: CALHOUN, Craig (ed.). Habermas and the public sphere. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.

_____(1987), Arquitetura moderna e pós moderna. Novos Estudos CEBRAP, n. 18.

_____(2003) Mudança estrutural da esfera pública. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HALL, Stuart. “A Identidade Cultural na Pós Modernidade”. DP&A, Rio de Janeiro, 2005.

MENDIZABAL, Verónica Barroso. TIPNIS ¿Un conflicto ambiental o de territorio? Revista Letras Verdes N.º 11, marzo 2012.

NIGRI, Sarah Domingues da Rocha. Nunca más sin nosotros!: um estudo sobre as novas representações do indígena construídas pelo movimento zapatista mexicano. Dissertação (mestrado), 2009, Universidade Federal do Espírito Santo.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas. Genebra, 2007.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS – Comissão Interamericana de Direitos Humanos (<http://www.oas.org/es/cidh/>).

PAZ, Sarela. La marcha indígena del TIPNIS en Bolivia y su relación con los modelos extractivos de América del Sur. Bolpress 2012. La Paz. 3.

_____, (2011). El conflicto del TIPNIS y sus consecuencias para el Estado Plurinacional de Bolivia. BDM, PNUD y Centro Cuarto Intermedio.

PACÍFICO, Andrea Pacheco. O capital social dos refugiados versus políticas públicas. PUC, São Paulo, 2008.

REESE-SCHAFER, Walter. Compreender Habermas; tradução de Vilmar Scheneider. 2. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. – (Série Compreender).

SANCHÍS, Luis Prieto. Derechos fundamentales, neoconstitucionalismo y ponderación judicial, Palestra editores, Lima, 2002.

SANTOS, Boaventura de Souza. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SOUZA, Jessé. A modernização seletiva: uma reinterpretação do dilema brasileiro. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VERDUM, Ricardo (Org.). Povos indígenas: constituições e reformas políticas na América Latina. Brasília: IES, 2009.