

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

FRONTEIRAS INDÍGENAS Políticas Públicas e Segurança

Nicole Grell Macias Dalmiglio¹
Universidade de São Paulo (USP)
nicolegrell@usp.br

RESUMO

O objetivo central desse trabalho é avaliar os desafios do poder público na gestão territorial e ambiental das fronteiras e situadas em Terras Indígenas na região do Alto Rio Negro. Esse estudo perpassa as especificidades da legislação em torno das Terra Indígenas, e dos direitos das populações indígenas e originárias, ressaltando suas condições de cidadania diferenciada, assim como os desafios intrínsecos dessas áreas como um objeto tanto da segurança como das políticas públicas. Nessa perspectiva, o estudo busca debater as iniciativas de controle e ações do poder público nas áreas de fronteira, analisando a sua atuação nas áreas de gestão e defesa. Dessa forma, o eixo de investigação se centra na problemática acerca do status diferencial das Terras Indígenas, modelo importante para salvaguarda dos direitos dos povos indígenas e originários e preservação ambiental, e os desafios para a construção e implementação de políticas públicas naquele contexto. Desse modo, a pesquisa procura relacionar, a partir de levantamento bibliográfico e documental, as dimensões da gestão pública e da segurança que permeiam o contexto estudado.

1. Introdução

A presente pesquisa tem como objetivo compreender as dificuldades da gestão territorial e ambiental das fronteiras sediadas em Terras Indígenas da região do Alto Rio Negro, perpassando a atuação do poder público nas áreas de segurança, defesa e gestão pública. Nesse contexto, destacasse a atuação das Forças Armadas, que em conjunto da Polícia Federal, dos governos municipais, estadual (Amazonas) e das diversas agências federais, são responsáveis pelo gerenciamento dessas fronteiras. Dessa forma, o trabalho promove uma análise da gestão de políticas públicas, tanto na dimensão da segurança como ambiental e

¹ Mestranda em Gestão de Políticas Públicas pela Universidade de São Paulo e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Católica de Santos (2020).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

dos direitos humanos, nessas regiões, considerando as especificidades socioculturais das populações que vivem nas áreas de fronteiras.

O foco desta análise está na região conhecida como Alto Rio Negro², a qual faz fronteira com a Colômbia e Venezuela, local que conta com a presença de sete Terras Indígenas (TIs)³, que juntas são habitadas por cerca de 32.266 pessoas, de acordo com o IBGE. De acordo com a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), as Tis são uma porção do território nacional que após um processo administrativo de demarcação, de acordo com os procedimentos legais instituídos, e após a homologação por Decreto Presidencial para a propriedade da União, passa a ser habitada por comunidades indígenas e originárias. Esse espaço é então utilizado por esses para promoção de suas atividades produtivas, culturais, bem-estar e reprodução física. Dessa forma, as Terras Indígenas são bens da União, inalienáveis e indisponíveis, e os direitos sobre elas são imprescritíveis.

As Terras Indígenas já homologadas do Alto Rio Negro se estendem por parte dos municípios de São Gabriel da Cachoeira, Santa Isabel do Rio Negro, Barcelos e Japurá, na região norte do estado do Amazonas. Com exceção da Balaio, as TIs foram decretadas no final da década de 1990, de modo com que a região seja hoje uma das partes mais preservadas da Amazônia brasileira (RICARDO, 2010).

Nessa perspectiva, a pesquisa tem como propósito aferir maior visibilidade às realidades dos povos indígenas que habitam áreas de fronteira internacional de modo a contribuir com a busca pela promoção dos direitos das populações indígenas e originárias em situações que envolvem o diálogo, entendimento e cooperação entre as organizações indígenas e o Estado para assegurar esses direitos frente aos processos seculares de colonização e integração, sem esquecer da necessidade de preservar a segurança e soberania nacional. Partindo da variação de Gestão Pública como governança, a temática demonstra alguns dilemas da ausência ou insuficiência de governança quando a abordagem é uni e não multidimensional a partir da relação entre a legislação específica em torno dos Territórios Indígenas e a atuação das Forças Armadas no processo de controle e guarda das fronteiras nacionais. Dessa forma,

²O Alto Rio Negro, considerado dessa forma, envolve aqui desde o curso médio ao alto, em que se destacam as sub-bacias do Waupés, Isana, Inírida e, ainda, Apaporis (este fluente do Caquetá-Japurá, desaguando fora da bacia do rio Negro).

³ As TIs da região em questão são Alto Rio Negro, Médio Rio Negro 1, Médio Rio Negro 2, Balaio, CuéCué/ Marabitanas, Rio Apaporis e Rio Tea, e a extensão dessas terras somadas chega a aproximadamente 11,5 milhões de hectares.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

considerando as singularidades jurídicas e culturais em torno das Terras Indígenas, juntamente à necessidade do Estado em salvaguardar suas fronteiras nacionais, a pesquisa traz um debate de racionalidade na política entre a unidimensionalidade e multidimensionalidade que a política implementada em Terras Indígenas requer a partir de diversas racionalidades e abordagens.

2. Os Modelos de Terras Indígenas no Brasil

Conforme a legislação vigente (CF/88, Lei 6001/73 - Estatuto do Índio, Decreto n.º 1775/96), as áreas indígenas podem ser classificadas como Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas, Reservas Indígenas e Terras Dominiais. As Terras Indígenas Tradicionalmente Ocupadas são tratadas pelo artigo 231 da Constituição Federal de 1988, tendo seu processo de demarcação disciplinado pelo Decreto n.º 1775/96. Sendo assim, os povos indígenas detêm o direito originário e o usufruto exclusivo sobre as terras que tradicionalmente ocupam. Já as Reservas Indígenas são áreas doadas por terceiros, adquiridas ou desapropriadas pela União, que são destinadas à posse permanente da população indígena. São áreas pertencentes também ao patrimônio da União, mas que não se confundem com Terras de Ocupação Tradicional (FUNAI, 2020).

As Terras Dominiais são áreas de propriedade das comunidades indígenas decorrentes de qualquer uma das formas de aquisição do domínio, segundo os termos da legislação civil. Há ainda o instrumento administrativo de interdição de áreas (Terras Interditadas), que correspondem as áreas interditadas pela FUNAI para proteção dos povos e grupos indígenas isolados, através do estabelecimento de restrição de ingresso e trânsito de terceiros. É importante ressaltar que este instrumento não deve ser entendido como uma modalidade de Terra Indígena, e sim como apenas um recurso administrativo para assegurar a proteção de comunidades ou grupos indígenas que vivem em situação de isolamento (FUNAI, 2020).

Atualmente, segundo os dados da FUNAI (2020), existem, no Brasil, 488 Terras Indígenas regularizadas, as quais são responsáveis por representar 12,2% do território nacional, elas estão localizadas em todos os biomas, havendo uma maior concentração na Amazônia Legal. Essa concentração é resultante do processo de reconhecimento dessas terras indígenas, iniciadas pela própria FUNAI, especialmente no decorrer da década de 1980, no âmbito da política de integração nacional e devido a consolidação da fronteira econômica do Norte e Noroeste do Brasil.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História

Rio de Janeiro/RJ, 2021

Pretende-se então analisar a postura do poder público em relação aos povos indígenas, enfatizando as questões em torno das TIs na área do Alto Rio Negro, em uma área de fronteira nacional. Cabe afirmar que os povos indígenas são detentores de direitos assegurados constitucionalmente, estabelecidos nos artigos 231 e 232 da Constituição Federal, que asseguram o direito à diferença, reconhecendo sua organização social, seus costumes, tradições, línguas e também a posse permanente de seus territórios. Assim, de acordo com Mussolino (2006), é destacável o fator de as populações indígenas terem adquirido por lei a condição jurídica e política de sua “indianidade”, através da qual o indivíduo indígena conquistou o direito de portador de identidade específica sem excluir sua condição de cidadão brasileiro.

3. As Fronteiras Indígenas

O Brasil compartilha limites com praticamente todos os países e a Guiana Francesa, sendo exceção apenas o Chile e Equador.⁴ Assim, o Brasil possui um total de 24.253 km de fronteiras, sendo 7.367 km marítimas e 16.886 km da foz do rio Oiapoque, ao Norte, na divisa do Amapá com a Guiana Francesa, até o Chuí, no limite do Rio Grande do Sul com o Uruguai. No entanto, a faixa de fronteira interna do Brasil⁵ foi estabelecida em 150 quilômetros de extensão, paralela à linha divisória terrestre do território nacional com todos os 11 Estados com quem o país faz fronteira (PALMINO, C. L.; da SILVA, C. T., 2018).

Apesar da imensa fronteira, diversas regiões lindeiras, como a área do Alto Rio Negro, apresenta um volumoso intercâmbio e fluxo de pessoas de nacionalidades diversas da brasileira, com diferentes intuitos e objetivos. Assim, juntamente a esses trânsitos, existem as delimitações territoriais e jurídicas estabelecidas pelos Estados, responsáveis por

⁴ No ano de 1859, o Brasil celebrou com a Venezuela um Tratado de Limites e Navegação Fluvial, o qual, sem mencionar especificamente o princípio do *uti possidetis*, definia o mesmo limite do Tratado de 1852, fundamentando as posses portuguesas na região do Alto Rio Negro. O acordo foi ratificado por ambos os governos, sendo fixada a divisa com início a leste em um determinado ponto do Alto Rio Negro⁴, seguindo por quebradas linhas geodésicas até a Serra Imeri⁴, continuando através da crista desta, da Serra Parima, da Serra Pacaraima, chegando ao Monte Roraima. Já no caso das tratativas com a Colômbia, em 1867, o Brasil enviou Joaquim Maria Nascentes de Azambuja para Bogotá para mais uma tentativa de negociar um acordo de fronteiras, no entanto, novamente, sem êxito. Outras tentativas de acordo no período do Império foram realizadas, mas este fora instaurado tardiamente já na República, com o Barão do Rio Branco, em 1907. (GOES FILHO, 2013)

⁵ Uma “área interna” de 150km considerada a partir do limite territorial definido com os países vizinhos. Esta área interna foi estabelecida pela Lei nº 6.634, de 02/05/1979, regulamentada pelo Decreto Nº 85.064, de 26/08/1980. (Planalto, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D85064.htm)

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

condicionar e delimitar o usufruto de direitos, benefícios ou serviços fornecidos pelos Estados aos seus cidadãos.

À luz de Albuquerque (2010), as fronteiras não podem ser compreendidas apenas como marcos de delimitação fixado ao território, pois elas são responsáveis por representar o início e o fim da jurisdição estatal, sendo assim, os limites da cidadania e dos símbolos oficiais da pátria. As variações expansivas das fronteiras vivenciadas no Brasil no decorrer dos séculos de colonização não resultaram apenas na grande extensão territorial do país, mas também na fragmentação e destruição do território imemorial e originário de diversas populações indígenas.⁶

A intensa mobilidade de indígenas nas fronteiras do Alto Rio Negro está relacionada não apenas com a cultura indígena e suas condições, como também para a promoção de relações inter-étnicas com grupos distintos e com o próprio Estado. Dessa maneira, torna-se visível um grande conflito experienciado pelo Estado brasileiro no que concerne ao reconhecimento dos direitos indígenas e sua vivência cultural, e à prestação dos serviços públicos e a destinação dos benefícios sociais aos cidadãos brasileiros, indígenas ou não, não amparando as pessoas das demais nacionalidades muito presentes na região aqui em questão (colombiana e venezuelana).⁷

Todavia, o Estado possui limitações tanto ao gerir políticas públicas para promoção e salvaguarda dos direitos e garantias constitucionais às populações indígenas habitantes de regiões fronteiriças, como é o caso do Alto Rio Negro, como para a implementação de operações para controle das fronteiras nacionais. Ademais, cabe reafirmar a respeito das fronteiras estatais, que as mesmas não são apenas representações de um marco físico responsável por impor um limite ao território de um Estado, elas também estabelecem a jurisdição e soberania de cada país, e assim estabelecer e delimitar a relação entre o Estado e seus cidadãos.

⁶ Muitas das populações indígenas sobreviventes são encontradas na atualidade com seus territórios repartidos entre mais de um Estado nacional, esse é o caso dos Palikus (Brasil-Guiana Francesa), Yanomâmis (Brasil-Venezuela-Guiana), Makuxis e Guaranis (Brasil-Paraguai), entre outros que transitam entre as fronteiras nacionais.

⁷ É importante reforçar que as regiões de fronteira apresentam uma realidade multiétnica e pluricultural, responsável por constituir dinâmicas sociais e políticas tanto em escala regional como nacional e internacional (LÓPEZ GARCÉS, 2011).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Nessa perspectiva, a inter-relação entre o espaço e o poder dos Estados, expressada na discussão em torno do conceito de fronteira, pode ser aprofundada com a teoria geral do Estado. De acordo com perspectivas mais tradicionalistas, como as de Kelsen (1999), os elementos responsáveis por compor um Estado são referentes às noções de população, território e poder. Já o conceito de soberania, um dos pilares mais importantes do Estado Moderno, vinculado a noção de poder, pode ser interpretado tanto como sinônimo de independência quanto também como poder jurídico (DALLARI, 2011).

A luz de Dallari (2011), a ideia de poder para a primeira interpretação do conceito de soberania, se torna aplicável quando o Estado quer demonstrar sua independência, não adotando uma postura submissa frente a outros Estados. Para a segunda interpretação, a soberania é assimilada como uma hipótese de poder jurídico mais alto, em outras palavras, o Estado é a última instância para se manifestar acerca da eficácia ou não de qualquer norma jurídica.

Em contrapartida, para Bonavides (2001), o conceito de soberania está associado à noção de expressão do poder jurídico, implicando no poder do próprio Estado o qual se sobrepõe aos demais poderes sociais, que o estão subordinados. Nesse contexto, cabe uma breve descrição de território, outro elemento constitutivo do Estado Moderno, que representa a área da ação soberana estatal. Aos olhos de Dallari (2011), o território é, além de um elemento intrínseco para a constituição de um Estado, responsável por delimitar a ação soberana do Estado, sendo assim denominado por Kelsen (1999) como Território-competência, pois é nele que se constitui o âmbito de validade da ordem jurídica do Estado.

O último elemento fundamental para a constituição de um Estado é o seu povo, pois, sem ele não há como existir um Estado e é para ele que o mesmo se forma, sendo assim o contingente humano heterogêneo pode ser compreendido como o elemento mais importante do Estado. Assim, todos aqueles que se integram no Estado, por meio de uma vinculação jurídica permanente, fixada no momento jurídico da unificação e da formação de um Estado, adquirem a condição de cidadãos, dessa forma, pode-se conceituar povo como o conjunto dos cidadãos do Estado (DALLARI, 2011). Já no conceito de Bonavides (2001), juridicamente o povo deve ser interpretado como um conjunto de pessoas vinculadas de forma institucional e estável a um determinado ordenamento jurídico. Dessa forma, é cabível a afirmação de que cidadania é o veículo capaz de fornecer direitos aos componentes do

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

povo de um Estado, mesmo quando esses encontram-se fora de seu território, desde que estejam vinculados ao ordenamento jurídico pátrio.

Nessa diretriz, pode-se melhor visualizar a problemática enfrentada por esse trabalho, uma vez que, na medida em que os conceitos já apresentados sobre a teoria clássica do Estado, e a respeito das fronteiras nacionais, revelam uma tensão não resolvida com os direitos reconhecidos aos povos indígenas, tanto sobre sua autodeterminação como os relativos à cidadania diferenciada, expressos na CF 88 ou em tratados internacionais ratificados pelo Brasil. Este cenário pode ser agravado devido as dificuldades de implementação de políticas públicas para a proteção das fronteiras nacionais concomitantemente com a salvaguarda dos direitos dos povos indígenas e originários e promoção do desenvolvimento socioambiental.

A temática complexa acaba por resultar em uma cisão entre diversos grupos sociais acerca da questão. Nessa perspectiva, há uma tentativa por parte dos militares de transformar a existência das TIs sediadas em áreas de fronteira em uma questão de segurança, enfatizando aquelas localizadas na região do Alto Rio Negro, por dividir fronteira com a Colômbia em uma área de grande atuação das FARC⁸.

4. O Dilema do Alto Rio Negro

Os Estudos de Segurança Internacional (ESI) despontaram de debates em torno dos questionamentos de como proteger o Estado contra ameaças externas e internas no contexto pós Segunda Guerra Mundial (BUZAN; HANSEN, 2012). Esse estudo terá como base perspectivas de defesa e segurança internacional, tendo a teoria dos Complexos Regionais de Segurança (CRS), desenvolvida pela Escola de Copenhague, como principal artifício para compreender as questões da segurança internacional partindo de um enfoque regionalista. Através dessa teoria, aprofundada por Buzan e Wæver (2003), as problemáticas de segurança estão associadas de modo intrínseco à sua região, no entanto, continuam sujeitos à interferência da polaridade do sistema internacional.

⁸ A FARC foi criada pelo ex-combatente liberal Pedro Antonio Marín, em 1964, surgindo como um grupo de cunho marxista-leninista, o qual atuava no meio rural adotando táticas de guerrilha. Essa organização tem como discurso ideológico a implantação do socialismo na Colômbia, promovendo a distribuição igualitária de renda, reforma agrária, fim da corrupção e das relações políticas e econômicas com os Estados Unidos, entre outros aspectos sociais.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Assim, a existência de extensas áreas demarcadas como Terras Indígenas, situadas em regiões de fronteira, contendo uma densidade populacional extremamente baixa, são diagnosticadas por grupos militares como ameaças à defesa e integridade nacional, resultando em discursos de exceção e excepcionalidade. Neste contexto, militares, como o general Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, ainda na posição de comandante da Amazônia, argumentara que os pontos de fronteira que estão vinculados às Terras Indígenas, como é o caso da região Alto Rio Negro, geram um tipo de “congelamento das áreas”. (SENADO FEDERAL, s.d.)

Terras Indígenas em regiões fronteiriças também afligiriam, segundo o general Luiz Eduardo Rocha Paiva, a segurança do território brasileiro, uma vez que essas regiões passariam a constituir, após a Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas, na Organização das Nações Unidas (ONU)⁹, uma ameaça a soberania nacional (SENADO FEDERAL, s.d.). Este documento estabelecia, entre outros princípios, reconhecer em seu artigo 20 que os povos indígenas têm o direito de manter e desenvolver seus sistemas e instituições políticas, econômicas e sociais com o intuito de salvaguardar seus próprios meios de subsistência e desenvolvimento, com liberdade e respeito à pluralidade cultural. (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

A Declaração dos Direitos dos Povos Indígenas reconhece, em seu artigo 34, o direito dos povos indígenas de manterem e desenvolverem seus próprios costumes, práticas, tradições, religião, e costumes ou sistemas de leis, desde que em conformidade com a normativa internacional de direitos humanos. A Declaração também confirma a obrigação dos Estados de fazer consultas aos povos indígenas antes da adoção de medidas legislativas e administrativas que os afetem, com o intuito de obter seu consentimento prévio, livre e informado (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

O documento condena, de maneira essencial, a discriminação contra os povos indígenas, e promove as suas efetivas participações em todos os assuntos a eles relacionados, bem como a garantia do direito a manter sua identidade cultural e tomar suas próprias decisões de acordo com seu modo de viver e se desenvolver (NAÇÕES UNIDAS, 2008).

⁹ Senado. **Extensão de terras indígenas preocupa militares.** Disponível em: <<https://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/defesa-nacional/forcas-armadas-submarino-nuclear-satelite-comunicacao-cacas/extensao-de-terras-indigenas-preocupa-militares.aspx>>. Acesso em: 20/08/2020

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Nesse contexto, os militares argumentam que o documento estabeleceu que os povos indígenas e originários detêm o direito ao autogoverno, à livre determinação política, a instituições e sistemas jurídicos próprios, à autodeterminação e pertencimento de uma nação indígena, ao veto de atividades militares em suas terras, e ainda a se opor a adoção de medidas legislativas da União, desde que estas estejam a eles relacionadas.

Desse modo, as ações militares, legislativas ou administrativas do Estado em território indígena deveriam ser consentidas previamente pelas populações indígenas, o que, quando se trata de uma TI, situada em área fronteiriça, poderia ser entendida por grupos contrários ao estabelecimento desses espaços como um problema para a soberania nacional. Nessa perspectiva, o grande objetivo deste projeto é compreender o dilema entre preservação e proteção, destacando o papel das políticas públicas e o controle das fronteiras naquela região.

Nessa perspectiva, se torna claro o dilema abordado por esse projeto, no qual, apesar dos constantes esforços por parte dos militares de securitizar o espaço amazônico, enfatizando as questões em torno das TIs sediadas em áreas de fronteiras, há uma deficiência do Estado em atuar nessa região, tanto no âmbito da segurança nacional quanto na preservação e salvaguarda dos povos indígenas, incluindo comunidades isoladas.

Os povos indígenas são detentores de direitos assegurados constitucionalmente, os quais atribuem o direito a diferença, reconhecendo as suas organizações sociais, seus costumes, tradições, línguas e também a posse permanente de seus territórios. As Terras Indígenas, além de ser um direito constitucional dos povos tradicionais e originários, são um instrumento fundamental para a conservação da biodiversidade regional e global. Esses territórios possuem características que conferem um papel essencial na prevenção e controle do desmatamento, como a extensão de suas áreas as quais dispõem de elevados índices de conservação ambiental e com grandes remanescentes florestais do país, e pela relação harmônica com os ecossistemas como uma característica intrínseca ao modo de vida dos povos indígenas e originários (OVIÉDO, 2018).

As TIs fazem parte da composição de mosaicos e/ou corredores de áreas preservadas ainda mais extensas as quais são articuladas com Unidades de Conservação e Territórios Quilombolas, compondo um bloqueio ao avanço do desmatamento e promovendo modelos alternativos de ocupação e governança. Essa característica inibidora do desmatamento a

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

partir da homologação de Terras Indígenas se torna clara quando observado a redução das taxas de destruição da floresta Amazônica entre 2004 e 2008. Nesse contexto, cerca de 10 milhões de hectares da Amazônia brasileira foram demarcadas como Terras Indígenas, e outros 20 milhões passaram a ser protegidos pelo Plano de Ação para Preservação e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm), uma ação responsável por influenciar uma queda de 37% da taxa de desmatamento observada nesse período (OVIEDO, 2018). No entanto, o controle das fronteiras também constitui um assunto delicado dentro da pauta de segurança e política externa, mobilizando diversos atores.

Assim, em vista a necessidade de salvaguardar os direitos dos povos indígenas e originários, a preservação do meio ambiente, e compreendendo o controle das fronteiras como algo intrínseco para a manutenção da segurança nacional, a presente pesquisa é justificada através da necessidade de compreender as dificuldades que as Terras Indígenas sediadas em regiões fronteiriças impõem para a atuação do poder público nas áreas de defesa e gestão.

A temática complexa exige uma abordagem multidisciplinar e capaz de apoiar a reflexão proposta. Desse modo, ao adentrar a temática de políticas públicas e povos indígenas e originários no Brasil, com ênfase na região do Alto Rio Negro deve-se também ter em mente a dimensão resultante da promulgação da Constituição de 1988. Nela, as populações indígenas e originárias do Brasil que resistiram, aos agressivos processos de integração e assimilação concretizados pelo Estado, adquiriram o direito de afirmação étnica, o qual garante o acesso a políticas diferenciadas de atendimento, um exemplo seria em relação aos setores de saúde e educação, os quais, a partir de 1988, são considerados campos clássicos por êxito quanto a criação de ações afirmativas, se destacando quanto ao dever de assegurar políticas diferenciadas de atendimento aos povos indígenas (MEDEIROS, 2013).

Essas ações afirmativas são referentes às medidas especiais e temporárias, adotadas ou determinadas pelo Estado, de maneira espontânea ou compulsória, com o intuito de eliminar desigualdades acumuladas no decorrer da história, a garantindo a igualdade de oportunidades e tratamento. Dessa forma, as medidas têm o principal objetivo de conter os efeitos acumulados em virtude das discriminações decorrentes de condutas passadas (MEDEIROS, 2013).

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Nesse contexto, outras áreas necessitam se adaptar a singularidade das ações que afetam os povos indígenas e originários, como é o caso da segurança. Desse modo, movidos pela preocupação com as questões em torno do debate de segurança nacional, o Estado brasileiro, por meio do Ministério da Justiça, criou estratégias específicas para cada um dos onze estados que fazem fronteira com nove Estados nacionais e um território ultramarino francês. Assim, a responsabilidade de criar mecanismos que possam combater crimes particulares de áreas de fronteira ficou no âmbito da Estratégia Nacional de Fronteiras (ENAFRON). O Amazonas, assim como todos os outros dez estados, assinou um convênio com o Ministério da Justiça com o intuito de aplainar os órgãos estaduais de segurança que atuam nas regiões de fronteira (MARQUES, 2018).

Nessa perspectiva, no Amazonas, o plano Estratégia Estadual de Segurança Pública Integrada para a Região de Fronteira e Divisas do Amazonas (ESFRON), foi concebido pela Secretaria de Segurança Pública, através do Decreto nº 7.496 de 8 de junho de 2011. Dessa forma, a ESFRON tem como principal intuito desenvolver ações de prevenção da violência, repressão qualificada e de assistência social, tendo como ponto de partida a linha de fronteira do Amazonas com a Venezuela, Colômbia e Peru, de forma a promover uma redução da incidência de práticas delituosas e vulnerabilidades, por meio da articulação e integração das forças estaduais da Segurança Pública com parceiros das esferas dos governos Federal e municipais, em integração com as comunidades da região (SSP – AM, Portaria 074/2011).

Nessa diretriz, é importante ressaltar que as áreas de fronteira situadas no estado do Amazonas têm sido cenário de graves perturbações sociais relacionadas a disputa entre facções criminosas, atuantes principalmente nos Estados limítrofes. Essas áreas de fronteira são muito vulneráveis em relação a se suceder ao crime organizado transnacional, como tráfico de entorpecentes. Contudo, segundo Marques (2018), as ações promovidas pelo Estado brasileiro com o objetivo de mitigar tais crimes têm sido bastante incipientes, acarretando em poucos resultados concretos.

No entanto, a implementação da Estratégia de Segurança Pública nas Fronteiras (ESFRON) visa incentivar a articulação dos diversos atores localizados na área aqui em questão, com o objetivo de impulsionar a interoperacionalidade no combate aos mais diversos crimes transfronteiriços. Operações conjuntas com outros órgãos fiscalizadores são

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

realizadas cada vez com mais frequência, com ênfase nas questões relacionadas ao tráfico de drogas e aos contrabandos (MARQUES, 2018).

Neste contexto, apesar das dificuldades de acesso e questões relacionadas aos direitos dos povos indígenas e originários, a região do Alto Rio Negro, localizada no extremo noroeste do território nacional, fronteira com Colômbia e Venezuela, tem uma grande importância geopolítica no que diz respeito às questões de segurança nacional, sendo relatada enfática presença militar. A região do Alto Rio Negro é historicamente marcada pela proximidade para com guerrilheiros dissidentes das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) do outro lado do Rio Uaupés, afluente do Rio Negro.

Assim, tendo como base o Modelo Racional de Organização, o qual ganhou destaque nos estudos de Administração Pública, tecendo críticas aos provérbios de administração e, sob a ótica do positivismo lógico, considerando o rigor científico e a objetividade, implementa a busca por padrões e regularidades. Assim, o modelo apresenta como base da organização administrativa o conceito de racionalidade. De acordo com Denhart (2021), esse modelo propõe que as organizações são criadas com o objetivo de estimular a racionalidade humana, e para estruturar o comportamento humano para que esse possa avançar em direção a uma racionalidade abstrata. Nessa perspectiva, a racionalidade é interpretada como sinônimo de eficiência. Assim, partindo do questionamento erguido por Dahl (1947) a respeito de como seria possível conciliar a participação popular no processo de tomada de decisão e a eficiência de um órgão público, a pesquisa em torno das questões inerentes a implementação de políticas públicas em fronteiras sediadas em Terras Indígenas trás a necessidade de compreender como a participação dos povos indígenas no processo decisório poderia contribuir para a eficiência dessas políticas.

Nessa perspectiva, foi estabelecido o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), entre a Funai, a Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), e o Instituto Socioambiental (ISA), denominado como Plano de Gestão Territorial e Ambiental (PGTA) Wasu do Rio Negro, o qual abrange as Terras Indígenas Alto Rio Negro, Rio Apapóris, Balaio, Cué-Cué/ Marabitanas, Médio Rio Negro I, Médio Rio Negro II, e Rio Téa (ISA, 2018). Esse documento é extremamente importante por ter como objetivo dar voz aos povos originários e estabelecer um aparato legal para o diálogo entre as lideranças indígenas e o Estado. A validação do PGTA Wasu do Rio Negro ocorreu no decorrer da XVI Assembléia

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

Geral Ordinária da FOIRN, entre os dias 27 de novembro e 1 de dezembro de 2018, no município de Santa Isabel do Rio Negro (AM) (ISA, 2018). Além do PGTA Wasu do Rio Negro, existem outros sete PGTA específicos para cada uma das Terras Indígenas que existem na região. De acordo com a FOIRN os planos de gestão são instrumentos de diálogo extremamente importantes na busca pela implementação de políticas públicas, e também na promoção de parcerias e estratégias que visem o bem-estar dos povos que ali residem.

Desse modo, com o auxílio da FUNAI e do Instituto Socioambiental, o Estado consegue estabelecer um diálogo direto com as lideranças de todas as comunidades que se encontram dentro das Terras Indígenas da região do Alto Rio Negro, um instrumento extremamente importante para o processo de design de políticas públicas específicas e para a implementação de operações de controle das fronteiras. Dessa forma, este estudo, ainda em desenvolvimento, pretende analisar a relação entre as Terras Indígenas, com ênfase na região do Alto Rio Negro, as questões fronteiriças e sua interface com as políticas públicas, de modo a promover a seguridade nacional e salvaguardar os direitos das populações indígenas, concomitantemente as problemáticas sociais decorrentes da dupla condição de cidadãos e minorias em mais de um contexto nacional.

5. Considerações Finais

Os processos ocupacionais do território sul-americano, assim como a formação das fronteiras nacionais acometeram as dinâmicas territoriais e o modo de vida de diversos povos indígenas foram compelidos para as regiões limdeiras dos Estados nacionais. Nesse contexto, grande parte das Terras Indígenas homologadas no território brasileiro encontram-se dentro da faixa fronteiriça, como é o caso das Terras Indígenas sediadas na região do Alto Rio Negro. Ressalta-se aqui o status diferencial dos territórios tradicionais já homologados, assim como o dever do Estado em implementar políticas públicas que preservem os direitos específicos dos povos indígenas e originários, assim como a necessidade de salvaguardar a soberania e segurança nacional.

A temática extremamente delicada em torno do status diferencial das Terras Indígenas, juntamente a obrigação estatal de promover acesso a políticas específicas nesses territórios, e frente a necessidade de salvaguardar a soberania e segurança nacional promovendo operações de controle nas fronteiras nacionais, demonstram a complexidade do debate que o processo de design e formação de políticas públicas nessa região está inserido. Uma das

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

grandes questões nesse campo é a necessidade de promover políticas públicas no campo de gestão territorial, segurança e fronteiras, cujo foco de preocupação tem sido a existência e confronto com as FARC, concomitantemente ao tráfico de narcóticos, à exploração sexual, à mineração ilegal e outros crimes contra o Meio Ambiente e contra as populações tanto indígenas como civis da região.

Dessa forma, este artigo buscou explicar a respeito das dificuldades do Estado em implementar políticas públicas, no âmbito da segurança, em fronteiras sediadas em territórios indígenas, assinalando a necessidade de instituir um aparato de governança multinível prevendo maior participação dos povos indígenas e originários no processo de design de políticas específicas, visando retirar essas comunidades de uma situação de vulnerabilidade frente à atividades ilegais, e estabelecer uma conjuntura propícia para o desenvolvimento socioambiental.

Referências Bibliográficas

- ALBUQUERQUE, José Lindomar. **A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios na fronteira entre o Brasil e o Paraguai**. São Paulo: Annablume, 2010.
- ALCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto ; SILVA, E. A. F. **Gestão Social E Governança Pública: Aproximações e (De)Limitações Teórico-Conceituais**. Revista de Ciências da Administração (CAD/UFSC), v. 17, p. 11-29, 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2015v17nespp11/pdf_70>
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10º Ed.. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. Disponível em: <<https://biblioteca.isced.ac.mz/bitstream/123456789/155/1/Ciencia%20Politica%20-%20Obra%20de%20Paulo%20Bonavides.pdf>>
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. **Regions and Powers: The Structure of International Security**. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2003.
- BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Lynne Rienner Publishers, Inc. United States of America. 1998.
- BUZAN, Barry; HANSEN, Lene. **A Evolução dos Estudos de Segurança Internacional**. Tradução de Flavio Lira. Fundação Editora Unesp. 2012.
- CATAIA, Márcio. **Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro**. Programa de Pós-Graduação em Geografia, Área de Humanas, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo - USP. 2001. Disponível em: <<https://www.ige.unicamp.br/geoplan/wp-content/uploads/sites/22/2014/08/tese-Marcio-Cataia.pdf>>. Acesso em: 15/08/2020.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 30ª. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

DENHARDT, R. B. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119 a 144, jan. 2001. ISSN 1982-3134.

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Terras indígenas: o que é?** 2020. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/nossas-acoedemarcacao-de-terras-indigenas>>. Acesso em: 18/08/2020

FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO (FUNAI). **Modalidade de Terras Indígenas**. 2020. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/index.php/indios-no-brasil/terras-indigenas>>. Acesso em: 18/08/2020

GOES FILHO, S. S.. **As Fronteiras do Brasil**. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília. 2013. Disponível em: <<http://funag.gov.br/biblioteca/download/1030-as-fronteiras-do-brasil.pdf>>

GOTTMANN, J.. **La Politique des États et Leur Géographie**. Paris, Armand Colin. 1952. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Áreas Territoriais**. 2020. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/15761-areas-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 17/08/2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010: Terras Indígenas**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<https://censo2010.ibge.gov.br/terrasindigenas/>>. Acesso em: 18/08/2020

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Municípios da Faixa de Fronteira**. 2019. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/estrutura-territorial/24073-municipios-da-faixa-de-fronteira.html?edicao=28004&t=acesso-ao-produto>>. Acesso em: 17/08/2020

ISA. **Indígenas aprovam plano de gestão no noroeste amazônico**. Instituto Socioambiental. Programa Rio Negro. 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/noticias-socioambientais/indigenas-constroem-plano-de-gestao-no-noroeste-amazonico>>.

INDÍGENOUS LANDS IN BRAZIL. **Terra Indígena Alto Rio Negro**. Disponível em: <<https://terrasindigenas.org.br/en/terras-indigenas/4068>>. Acesso em: 20/08/2020

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

LÓPEZ GARCÉS, Claudia Leonor. **Pueblos indígenas, fronteras e estados nacionales: Reflexiones histórico antropológicas desde las fronteras Brasil-Colombia-Perú y Brasil-Francia**. In Mundo Amazônico. Instituto Amazonico de Investigaciones – IMANI. Revista anual, v. 2, 2011. Disponível em: <<https://revistas.unal.edu.co/index.php/imanimundo/article/view/16903>>

LOTTA, G. **A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas**. In: Gabriela Lotta (org.). Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil. Brasília: Enap, 2019.

MAEQUES, L. C.. **ESFRON e a Estratégia de Segurança de Segurança Pública na Tríplice Fronteira: Brasil, Colômbia e Peru**. Programa de Pós-Graduação em Geografia da universidade Federal do Amazonas – UFAM. 2018. Disponível em: <<https://tede.ufam.edu.br/handle/tede/6635>>

ANPUH-Brasil – 31º Simpósio Nacional de História Rio de Janeiro/RJ, 2021

- MEDEIROS, A. K. M.. **Direitos Indígenas entre Fronteiras: cidadania, presença e mobilidade Ticunas na tríplice fronteira do Brasil, Colômbia e Peru.** Universidade do Estado do Amazonas, Escola Superior de Ciências Sociais. Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental. 2013. Disponível em: <<http://www.pos.uea.edu.br/data/area/titulado/download/58-3.pdf>>
- MOREIRA, E., PALMINO, C. L., & da SILVA, C. T. (2018). **Fronteiras internacionais e migração indígena na América do Sul: Estudos de caso e questões compartilhadas: Périplos: Revista De Estudos Sobre Migrações**, 2(2), 02-05. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/article/view/25454/22422>
- MUSOLINO, A. A. N.. **Migração, Identidade e Cidadania Palikur na fronteira do Oiapoque e Litoral Sudeste da Guiana Francesa.** Tese de doutorado. CEPPAC/UnB, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6632/1/Alvaro%20Augusto%20Neves%20Musolino%20-%20doutorado%20pdf.pdf>>
- NAÇÕES UNIDAS. **Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.** Rio de Janeiro. 2008. Disponível em: <[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao das Nacoes Unidas sobre os Direitos dos Povos Indigenas.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Declaracao%20das%20Nacoes%20Unidas%20sobre%20os%20Direitos%20dos%20Povos%20Indigenas.pdf)>
- NOBRE, Fábio R. F.. **A Semissecuritização no Subcomplexo Amazônico de Segurança: explicando as relações do Brasil frente à militarização da Colômbia.** Revista Eletrônica Inter- Legere (ISSN 1982 -1662). Número 14, janeiro a junho de 2014.
- OLIVEIRA, Alessandro (org.); COELHO, Vicente (org.). **Cadernos de gestão territorial e ambiental no noroeste amazônico.** FOIRN & PDPI/MMA. 2015.
- OVIDEIO, Antonio. **Demarcação de Terras Indígenas é decisiva para conter o desmatamento e regular o clima.** Monitoramento de Áreas Protegidas. Instituto Socioambiental. 2018. Disponível em: <<https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-monitoramento/a-demarcacao-das-terras-indigenas-e-decisiva-para-conter-o-desmatamento-e-manter-funcoes-climaticas-essenciais>>
- PADUÁ, José A.. **A Ocupação do Território Brasileiro e a Conservação dos Recursos Naturais.** Artigo publicado no livro Unidades de Conservação: Atualidades e Tendências, MILANO, M.; TAKAHASHI, L.; NUNES, M.. Fundação O Boticário, Curitiba. 2004. Disponível em: <<http://arquivos.ambiente.sp.gov.br/cea/2011/12/JoseAPadua.pdf>>
- PALMINO, C. L.; da SILVA, C. T.. **Povos indígenas em áreas de fronteira internacional do Brasil: Enquadrando a problemática social da presença indígena entre fronteiras.** Artigo publicado em: *Périplos: Revista De Estudos Sobre Migrações*, 2(2), 02-05. (p. 6-31). 2018. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/obmigra_periplos/issue/view/1527/311>
- POVOS INDÍGENAS NO BRASIL. **Povos Indígenas e Soberania Nacional.** Disponível em: <https://pib.socioambiental.org/pt/Povos_ind%C3%ADgenas_e_soberania_nacional>. Acessado em: 17/08/2020
- RICARDO, Beto. **A demarcação das Terras Indígenas do Alto Rio Negro.** Instituto Socioambiental e The Rights and Resources Initiative. 2010.
- SAINT-PIERRE, Héctor Luis; VITELLI, Marina Gisela; (Orgs). **Dicionários de Segurança e Defesa.** São Paulo: Editora Unesp Digital, 2018.
- VARGAS, F. A.. **Formação das Fronteiras Latino-Americanas.** Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília. 2017.