

**38º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS**

**GT07 – CONFLITOS AMBIENTAIS, ESTADO E IDEOLOGIA DO DESENVOLVIMENTO: MEDIAÇÃO E LUTA POR DIREITOS**

**TÍTULO:**

TERRITORIALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA EM NARRATIVAS TÉCNICO-BUROCRÁTICAS: O GOVERNO DA NATUREZA E SEUS CONFLITOS.

**AUTOR:**

RODRIGO AUGUSTO LIMA DE MEDEIROS.

# TERRITORIALIZAÇÃO DA AMAZÔNIA EM NARRATIVAS TÉCNICO-BUROCRÁTICAS: O GOVERNO DA NATUREZA E SEUS CONFLITOS.

Rodrigo Augusto Lima de Medeiros.

## 1. INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é pensar as edificações de governos da natureza. A intenção é ponderar de que modo a **Amazônia** é pensada em artefatos técnico-burocráticos de atores institucionais estatais e não-estatais. Procurar-se-á argumentar de que modo práticas narrativas que fazem uso de categorias naturalizantes da Amazônia procuram legitimar ações territoriais, maquiando dinâmicas socioambientais locais e regionais, em prol de macro-narrativas. Inspirado na concepção de *inquéritos* de Michel Foucault ([1973] 2003; [1981] 2007), a opção é analisar práticas argumentativas de instituições estatais e não-estatais no processo de administrar os “desafios amazônicos”. O artigo limitar-se-á a dois eixos narrativos: ambientalistas (**preservação, mudança climática, fauna, flora, povos e comunidades tradicionais**); e empresariais (**recursos naturais, grandes empreendimentos, desenvolvimento**). Essas práticas argumentativas se configuram em narrativas de políticas públicas, documentadas em projetos, leis e outras parafernalias administrativas, que codificam ações pretendidas para a Amazônia.

Nesses termos, uma análise mais substantiva de ações que se propõem intervir nas dinâmicas socioeconômicas da Amazônia só se completa se for realizada mediante descrições transversais que combinem aspectos de enunciados específicos elaborados por instituições estatais e não-estatais. Grosso modo, as narrativas administrativas concebem a **Amazônia** como uma *imagem* que se situa em diferentes esquemas práticos. Dentro de disputas de poder para determinar passado, presente e futuro da **Amazônia**, as narrativas procuram *governar* a multiplicidade *socionatural* da **Amazônia**. Este comunicado procura trilhar narrativas que fundam concepções acerca da **Amazônia**, no intuito de apreender suas implicações socioeconômicas, políticas, geopolíticas, ambientais, dentro de um cenário de disputas por conceitos, recursos, corpos e almas. É a proficuidade do poder que funda nas narrativas sobre a **Amazônia** um *governo do território*. Todo governo é necessariamente estratégico e programático, sendo um domínio específico de relações de poder. As padronizações de vocábulos e as operacionalizações de normas se

fazem em burocracias (instituições) especializadas estatais e não-estatais. Elas nomeiam e estabelecem práticas para o território amazônico, inventando narrativas homogeneizantes de multiplicidades *socionaturais*. Exemplificarei o processo de governo da natureza nas práticas de gestão ambiental em terras indígenas na Amazônia que deu origem a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), Decreto Nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Podemos encontrar elaborações político-institucionais envolvidas no espectro da **gestão ambiental em terra indígena** que constituem narrativas de um *governo da natureza*, dando base institucional para as percepções de *governo para a Amazônia*.

## 2. INQUÉRITOS: LABIRINTOS QUE ENTRINCHEIRAM A DOMINAÇÃO

Opto por abordar uma racionalidade institucional, inspirado na concepção de *inquéritos* de Michel Foucault ([1973] 2003; 1971), que inventa (e reinventa) *narrativas* intelectuais, governamentais, empresariais, midiáticas, ativistas, científicas, para equacionar práticas de poder acerca da gestão do território. Nesses termos, reconheço que uma análise mais substantiva (menos adjetiva) da temática da Amazônia só se completaria se fosse realizada mediante descrições transversais que combinassem aspectos de enunciados específicos elaborados no âmbito do Estado brasileiro que congrega demandas (e perspectivas) de instituições multilaterais, de cooperações internacionais e de movimentos sociais, a saber: **manejo, uso sustentável de recursos naturais, conservação de recursos naturais em terras indígenas, inclusão social dos povos indígenas, terras indígenas como áreas de conservação da biodiversidade e da cultura, proteção aos biomas florestais**. Essas categorias narrativas acerca da gestão ambiental se constituem em *inquéritos* político-administrativos do Estado brasileiro. Elas podem ser pensadas em tramas argumentativas que se edificam em três eixos, a saber: (i) *narrativas* intelectuais que edificam *territorialidades institucionais* traçadas para *governar o território amazônico*; (ii) narrativas práticas que edificam conceitos naturalizantes da realidade socioambiental da **Amazônia**; (iii) práticas institucionais que mobilizam recursos políticos na institucionalização de *narrativas territoriais* estatais e não-estatais. Veremos que esses três eixos argumentativos compõem políticas públicas e programas codificados em iniciativas e ações orçamentárias.

Esses três eixos são analisados neste artigo como *inquéritos*. De acordo com Foucault (Foucault, [1973] 2003), *inquéritos* são formas modos de instituir verdades que estabelecem modos de governar. Diferentemente de Foucault que se preocupa mais com formas jurídicas de *inquéritos* penais, proponho pensar os *inquéritos* como formas de estabelecer narrativas acerca do território. Em outras palavras, um proceder inventariado que empreende exercícios políticos de poder e de saber para o território. O *inquérito* é uma forma de saber situada na “junção de um tipo de poder e de certo número de conteúdo de conhecimento” (Foucault, [1973] 2003, p. 77). Associações e conflitos entre práticas sociopolíticas operam na criação de governos para o território Amazônico, estabelecendo simultaneamente modalidades de exercício de poder e modalidades de aquisição e transmissão de saber. O *inquérito* é uma forma de expressão de jogos políticos, de gestão, de regime de poder que por meio de instituições estatais e não-estatais atribui autenticidade às verdades. Portanto, planos estratégicos (de integração, ocupação, defesa), projetos ambientais (de preservação, de combate a mudança climática), políticas públicas (de infraestrutura, crescimento econômico, demarcação de terras indígenas, regulamentações fundiárias, reforma agrária), ações governamentais e não-governamentais (de promoção de direitos para povos e comunidades tradicionais) procuram *enunciar* verdades a serem concretizadas no *território amazônico*.

É nesse sentido que o *inquérito* é uma forma de saber-poder. Esses *inquéritos* político-administrativos servem ao propósito de governar territórios. Governar (e criar) território significa estabelecer conjuntos de *inquéritos* institucionais, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer uma forma bastante específica e complexa de poder que tem, por alvo, a população e o *espaço*. Significa ainda formas específicas de saber, tais como economia política, ecologia política (política da natureza), diplomacia, estratégia militar, opinião pública, entre outras; conduzindo incessantemente à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de *governo do território* na medida em que se dirige a um *espaço geográfico* relacional (Massey, [2005] 2008)<sup>1</sup>. Tudo isso leva à institucionalização de uma série de aparelhos específicos de *governo* e de um conjunto de *saberes* (Foucault, [1978]1996, p. 289).

---

<sup>1</sup> De acordo com Massey, espaço é “como a esfera de relações, da multiplicidade contemporânea e, como sempre, em construção” ([2005] 2008, p. 212). Na esteira das discussões de Latour ([1994] 2005) sobre agentes humanos e não-humanos, Massey procura um conceito de espaço relacional em que agrega as noções de que há atores naturais (não-sociais), por exemplo, aspectos biofísicos, que também inventam lugares em interação com atores sociais. É nesse conceito de espaço que me apoio. Para uma discussão

Podemos dizer que Michel Foucault realiza uma síntese para os conceitos de poder, disciplina e governo por meio da delimitação do conceito de governo. O objetivo é demarcar a genealogia da tecnologia de governar. Nesse percurso, Foucault constata que houve uma transformação do modelo de família para um modelo de gestão da população mediante a articulação de uma dimensão específica da realidade econômica: ciência do governo, desenvolvida para transformar as preocupações com o bem-estar da família para o bem-estar da população. Nessa nova configuração,

(...) a população aparece como um fim (...); como sujeito de necessidades, de aspirações, mas também como objeto nas mãos do governo; como consciente, frente ao governo, daquilo que ela quer e inconsciente em relação àquilo que se quer que ela faça. O interesse individual – como consciência de cada indivíduo constituinte da população – e o interesse geral – como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses e as aspirações individuais daqueles que a compõem – constituem o alvo e o instrumento fundamental do governo da população. Nascimento portanto de uma arte ou, em todo caso, de táticas e técnicas absolutamente novas (...) A constituição de um saber de governo é absolutamente indissociável da constituição de um saber sobre todos os processos referentes à população em sentido lato, daquilo que chamamos precisamente de ‘economia’ (Foucault, [1978]1996, p. 289).

Para viabilizar a análise que pretendo empreender, o primeiro passo que se faz necessário é reconhecer as ações de gestão ambiental como referências narrativas que nomeiam práticas e orientam ações para o *governo* (e a criação) *do território amazônico* e de *pessoas*. Isto é, trata-se de referências narrativas que definem *práticas territoriais*. Analiso práticas sociais que se configuram em um modo de pensar a **Amazônia**. Também faz parte dos meus objetivos na tese analisar narrativas práticas (e práticas narrativas) que engendram domínios de saber para o território, fundando relações de poder.

As narrativas históricas, políticas, midiáticas e militar-administrativas brasileiras e estadunidenses acerca da **Amazônia** creem e querem fazer crer que há uma continuidade natural no transformar do *território amazônico* em algo **útil** de acordo com seus próprios desígnios. Elas procuram instituir sob a pretensa neutralidade de práticas político-administrativas regimes de poder para o território amazônico. São relações de lutas, de dominações, de subserviências, de controles, de vigilâncias, de compensações,

---

detalhada sobre a história da apropriação do espaço em dinâmicas de cartografia e mapas, recomendo John Pickles (2004).

de mitigações, que nos fazem entender as narrativas da **gestão ambiental**. Ao aproximarmos da temática, vemos que a invenção do território amazônico se institui em práticas político-administrativas que facilmente reproduzem a antinomia *natureza e cultura*, procurando estabelecer um saber para se legitimar perante outras narrativas e práticas. Esses jogos de legitimações políticas são recorrentes em guerras argumentativas entre propostas político-administrativas que procuram instituir um *governo do território* amazônico. Grosso modo, na formulação de Foucault: “o poder político não está ausente do saber, ele é tramado com o saber” ([1973] 2003, p.51). É nesse sentido que observamos como práticas políticas institucionalizadas em formas específicas de conhecimento propõem (fundamentam) modos específicos de lidar com a **Amazônia**.

Expositivamente, podemos dividir nossa argumentação em três momentos. No primeiro momento, analiso como se pôde formar um saber do território que nasceu de *inquéritos-intelectuais* responsáveis por controlar a **natureza**, conquistar os **recursos** e vigiar as pessoas, a fim de manter o domínio da terra, escravizar a mão-de-obra, conquistar o comércio, explorar produtos extrativistas, realizar, enfim, a *guerra da conquista* (Farage, 1991; Souza Lima, 1995). E como, de certa maneira, esse saber fez nascer um tipo novo de *território*, vinculado a práticas político-administrativas nacionais. No segundo momento, analiso proposições narrativas que se apresentam na formulação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas como conjuntos mais ou menos regulares de fatos construtores de uma perspectiva *naturalizante* do território, fabricando uma concepção de território-natureza. No terceiro momento, ponto de convergência dos dois momentos anteriores, consiste em *inquéritos* de como o território é modificado. É a constituição da Amazônia no interior mesmo de narrativas homogeneizantes, a cada instante fundado (e refundado) em dinâmicas sociopolíticas. As narrativas analisadas são formas político-ambientais e, por conseguinte, sua participação na constituição e prática de um espectro burocrático-administrativo, como lugar de origem de um determinado número de formas de verdade.

### 3. INQUÉRITOS-INTELECTUAIS: O GOVERNO DA NATUREZA

O governo da natureza que se faz no governo do território amazônico é o produto de arranjos de um saber ontologicamente marcado por práticas jurídicas. É essa normatização do saber em procedimentos burocrático-institucionais que se encontram

significados práticos nas narrativas que procuram definir diretrizes para a Amazônia, ditando geopolítica, preservação, segurança nacional, entre outros. Palavras tais como posse, confins, sertão, fronteira, integração, segurança, desenvolvimento, progresso, preservação, ativismo-ambiental, recursos naturais, governança global, governança ambiental, cooperação técnica internacional, soberania, entre outros, serão analisados como *categorias*, i.e., modos próprios de nomear coisas, fatos, eventos que expressam particularidades, teias de significados, redes de atuação, moralidades específicas. Tentarei argumentar de que modo narrativas que fazem uso dessa categoria procuram legitimar (ou deslegitimar) ações institucionalmente edificadoras da realidade amazônica. Sendo territorialidade humana, “esforço coletivo de um grupo social para se identificar, ocupar, usar e estabelecer controle sobre parcela específica de seu ambiente biofísico que serve como terra natal ou território” (Little, 2001, p. 4. Tradução livre). Temos a dimensão produtora de “Amazônias” enquanto fragmentos territoriais de diversos grupos sociais que estabelecem processos *socionaturais* na significação de suas territorialidades. É nesse sentido que a **Amazônia** enquanto uma referência territorial é produto de uma narrativa institucional.

As territorialidades são forjadas em disputas políticas. As territorialidades *socionaturais* amazônicas se configuram em ocupações pré-colombianas (povos indígenas), fluxos coloniais europeus (portugueses, espanhóis, holandeses, franceses, ingleses), estabelecimento das fronteiras dos Estados nacionais sul-americanos (tratados internacionais e arbitragens), empreendimentos multinacionais, fluxos migratórios nacionais e transnacionais recentes (ciclo da borracha, caboclos, ribeirinhos, comunidades extrativistas, quilombolas, garimpeiros, empreendimentos de infraestrutura, planejamento ambiental, entre outros). Não podemos esquecer que essas denominações identitárias supõem uma homogeneidade internas e que são utilizadas como instrumento de gestão territorial por instituições estatais e não-estatais. É nesse contexto que ressoam diversas vozes que compõem as disputas por territórios na Amazônia, havendo bastante divergência nessas definições administrativas.

Analisar a operacionalidade da administração em seu processo de significação histórica e redução das diferenças conduz a uma territorialidade padronizada e hegemônica. Não se trata de aferir qual é a eficácia dos planejamentos e da execução de programas estatais para o território amazônico, mas *se trata de aferir qual é a eficácia da taxonomia administrativa para o território*. Percebemos que as enunciações

administrativas de diferentes matizes encontram respaldos em convicções em torno da consolidação da ocupação, demarcação das fronteiras, integração de infra-estrutura, planos de desenvolvimento econômico, de preservação ambiental, entre outros. O processo de simplificação das características múltiplas de ocupação do espaço *socionatural* amazônico faz parte da estratégia de historicizar empreendida por narrativas hegemônicas. A institucionalização do território assegura, assim, legitimidade interna e externa para suas pretensões de poder.

As formulações elaboradas em peças jurídicas e obras técnico-burocráticas se dedicam a operacionalizar um regime de poder sobre o espaço, a natureza e as pessoas, simplificando as percepções para imprimir uma unidade ao território, a fim de efetivar uma administração dos chamados **recursos naturais e humanos**. É nesse sentido que a proposta é rastrear práticas político-institucionais elaboradas por *atores institucionais* responsáveis por **governar a multiplicidade amazônica**. Procuo indicar de que modo relações políticas cristalizadas em categorias elaboradas por trabalhos técnico-burocráticos de determinados *atores institucionais* que operam a máquina burocrática do Estado conseguem transformar territorialidades locais, nacionais e transnacionais dentro de uma linguagem que procura imprimir um regime de **poder** específico (Scott, 1998). Partindo do pressuposto de que o que denominamos hoje **Amazônia** se componha de múltiplas territorialidades (Farage, 1991; Souza Lima, 1995; Little, 2001; Albert, 2002), os argumentos que pretendo elaborar se iniciam com as seguintes inquietações: de que modo se reduz a diversidade social e natural nos processos técnico-burocráticos do Estado (inquéritos)? Qual é o processo de homogeneização da heterogeneidade? É possível extrair uma *cosmografia* estatal de práticas-intelectuais de atores institucionais que operem no Estado? Na tentativa de realizar uma *arqueologia* (Foucault, 1999) que remonte às relações de poder e de supressão da pluralidade de vozes intrínsecos nas questões que envolvem a temática da **Amazônia**, proponho uma imersão nas categorias utilizadas por autores dos textos examinados enquanto sujeitos de redes que compõem práticas governamentais na história do Brasil. Procurei refazer algumas categorias que simultaneamente nomeiam o **espaço amazônico** e atribuem significados às relações que se pretende estabelecer com ele, reveladores de valores, discursos e significados que produzem práticas de poder. São os textos produzidos por atores institucionais que fazem emergir práticas redutoras das diferenças e pregam uma unificação dos diferentes em prol de uma unidade produtora de *poder*. São em concepções políticas, estratégicas e

geopolíticas que relações entre *poder e espaço* se manifestam. Grosso modo, antes de percorrermos o caminho, podemos dizer que os *governos da natureza* e das pessoas, postos nos quase receituários de práticas intelectuais (tratados, peças jurídicas, memórias; formulações acadêmicas e obras literárias), se institucionalizam em regimes distintos, criando território com base na soberania de um ordenamento político-institucional. O caminho que encontrei é focar minha análise no patamar das elaborações burocráticas e das relações de poder que envolvem o território amazônico.

Os engajamentos políticos de atores institucionais procuram configurar processos decisórios referentes ao governo territorial da **Amazônia**, caracterizando propostas de gestão ambiental e convicções em torno de opções de governos para a **Amazônia**. Dentro de uma lógica que ao mesmo tempo em que separa a natureza da sociedade, formulam-se projetos de dominação da natureza, impõem-se modos específicos de integração entre homem e ambiente, sendo o papel do homem civilizar a barbárie imposta pela natureza **não-modificada**. Não aprofundarei a análise nos períodos da história do Brasil, entretanto, quero marcar a dimensão histórica em que a arqueologia do governo do território amazônico se realiza. Nesse sentido, para pautar a discussão, usarei a seguinte divisão da história do Brasil: (1) período colonial (1530-1822), momento em que arranjos políticos se coadunam com ações de expansão territorial para assegurar a **posse** de terras no **rio das amazonas** e na **América Meridional** para a Coroa Portuguesa; (2) Império e primeira República (1822 – 1930), acordos internacionais tendem a consolidar a **posse** e estabelecer os **confins** (consolidar as fronteiras) por meio de tratados bilaterais (entre as repúblicas vizinhas e o Brasil), ao mesmo tempo em que internamente se busca evitar **motins políticos** para se manter a **unidade territorial**; (3) período que abrange a revolução de 1930 (Estado Novo de 1937) e o período democrático-populista (1945-1964), momento de intensificada institucionalização do território amazônico (definição em lei da Amazônia Legal, Plano de Valorização Fiscal para a Região Amazônica, criação da Superintendência de Valorização Econômica da Amazônia – SPVEA; para ficar apenas em alguns exemplos), ou seja, momento em que se procura **integrar** o território amazônico à dinâmica socioeconômica do Sul-Sudeste do país, procurando tornar a Amazônia **útil** ao **progresso** do país; (4) período militar (do golpe de 1964 até a redemocratização em 1985), desenvolver para garantir a **soberania**, a **segurança nacional**, sintetizado no *slogan* “integrar para não entregar”, dentro de uma doutrina de uma *geopolítica desenvolvimentista* (período intenso de regulamentação governamental

para a região); (5) redemocratização (desde 1985), a Constituição Federal de 1988 inaugura período de crescente visibilidade, mesmo que precária, lenta e com idas e vindas, de atores sociais marginalizados no processo de tomada de decisão do Estado, tais como movimentos sociais, povos indígenas, seringueiros, trabalhadores rurais, ribeirinhos, sindicatos de operários, camponeses sem terras e atingidos por empreendimentos de grande porte, intelectuais-ativistas em ONGs, além disso crescente democratização e profissionalização de serviços prestados pelos Ministérios Públicos estaduais e federal, além de defensorias.

Considero, portanto, a análise do processo histórico como uma forma de delimitar modos de lidar com o território, assim, averiguaremos uma possível cosmografia hegemônica em suas operacionalidades (e formulações) que compõem o governo da natureza amazônica. Claro que a amplitude desses cinco pontos é infinitamente pretensiosa, porém, a intenção é singela: percorrer pontos específicos da história do Brasil, tendo como referência básica práticas narrativas de alguns atores institucionais que contribuíram para configurar ações político-institucionais hegemônicas para a Amazônia brasileira. Práticas narrativas que entram nos jogos de disputas por definições do que é “certo” ou “errado” fazer na Amazônia, delimitando, em linhas gerais, uma cosmografia hegemônica, determinando o entendimento do governo da Amazônia que se encaixa sem novidades num modo estruturado de lidar com o território amazônico. Não se trata de fazer uma revisão da história do Brasil, a periodização ajuda apenas a contextualizar as narrativas que dão significados para edificar os sentidos da Amazônia e de sua suposta governabilidade nas estruturas narrativas de ações para o território.

#### **4. GESTÃO TERRITORIAL E AMBIENTAL EM TERRAS INDÍGENAS: O GOVERNO DA NATUREZA EM NÚMEROS E PROGRAMAS.**

Realizar uma descrição densa, aos moldes de uma etnografia inspirada na tradição de Malinowski, de repartições públicas responsáveis por elaborar, executar, monitorar e avaliar políticas públicas seria o ideal. Entretanto, a máquina estatal mobiliza ampla estrutura funcional para lidar com a complexidade socioambiental da Amazônia. Assim, realizar uma etnográfica do aparato estatal se faz inapropriada. Por isso, opto por fazer uma análise de dados mais restritos as estatísticas oficiais, leis, documentos de conferências, decretos, entre outros. Irei analisar o Projeto de Gestão Ambiental e Terras

Indígenas (GATI) que deu origem a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI). A intenção é analisar o processo de gestão dos territórios no que tange o processo de homogeneização dos povos indígenas dentro de uma política única. A intenção é relacionar a heterogeneidade dos povos indígenas e a homogeneidade das políticas públicas.

A extensa diversidade étnica e linguística, apesar de algumas controvérsias numéricas, há no território nacional mais de 230 povos indígenas com 180 línguas diferentes. De acordo com os dados do último Censo do IBGE (2010), existem aproximadamente 818 mil brasileiros que se auto-identificam como indígenas: vivendo 315 mil em cidades e 503 mil vivendo em áreas rurais. O total de índios corresponde a 0,42% da população total do país. Há aproximadamente 687 Terras Indígenas, tendo na Amazônia brasileira 77 referências a grupos indígenas isolados (sem contato permanente com a sociedade nacional). De acordo com os manuais do GATI, o objetivo da cooperação é

fortalecer as práticas indígenas de manejo, uso sustentável e conservação dos recursos naturais nas suas terras e a inclusão social dos povos indígenas, consolidando a contribuição das Terras Indígenas como áreas essenciais para conservação da diversidade biológica e cultural nos biomas florestais brasileiros.

Negociações, barganhas, disputas e lutas políticas que edificaram as garantias constitucionais dos povos indígenas na Constituição Federal de 1988 tiveram que se realinhar para criar a regulamentação das normas de eficácia contidas da Constituição. Em 1992, quatro anos depois da promulgação da Constituição, a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), a **Eco-92**, trouxe à baila a discussão sobre meios de conciliar o desenvolvimento socioeconômico com a conservação e proteção dos ecossistemas da Terra. No que tange a gestão ambiental de terras indígena, foram propostos o Projeto Integrado de Proteção às Populações e Terras Indígenas da Amazônia Legal (PPTAL) e os Projetos Demonstrativos de Povos Indígenas (PDPI), financiados por doações da República Federativa da Alemanha. A ideia do desenvolvimento sustentável colonizou o debate e as práticas estatais e não-estatais. Outro momento importante na regulamentação da gestão ambiental em terras indígenas se concretizou em 2002, quando se elaborou o Plano de Ação de Conservação da Biodiversidade em Terras Indígenas, realizando-se em 2003 a I Conferência Nacional

de Meio Ambiente, com intensa participação indígena (ver informativo do Projeto BRA 09/G32).

O Grupo de Trabalho Interministerial (GTI paritário), com consultas regionais aos povos indígenas, encaminha à Presidência da República minuta de Decreto para a criação da PNGATI. Em 5 de junho de 2012, a presidente Dilma Rousseff publica Decreto 7.747. É no âmbito dessa política que se fortalecem conceitos como: etnodesenvolvimento; etnomapeamento; agroecologia; recursos naturais; serviços ambientais; preservação; recuperação de áreas degradadas.

| <b>TABELA COM O CENSO 2010 SOBRE POVOS INDÍGENAS DA REGIÃO NORTE</b> |                                  |                                 |                        |                         |
|--|----------------------------------|---------------------------------|------------------------|-------------------------|
| <b>UNIDADES DA FEDERAÇÃO</b>   | <b>População Indígena Global</b> | <b>População Indígena em TI</b> | <b>Povos Indígenas</b> | <b>Terras Indígenas</b> |
| Acre   | 17.578                           | 13.308                          | 14                     | 36                      |
| Amapá  | 7.411                            | 5.956                           | 6                      | 5                       |
| Amazonas   | 183.514                          | 129.529                         | 65                     | 175                     |
| Pará   | 51.217                           | 35.816                          | 34                     | 71                      |
| Rondônia   | 13.076                           | 9.217                           | 28                     | 22                      |
| Tocantins  | 14.118                           | 11.560                          | 8                      | 13                      |
| <b>Total (região norte)</b>  | <b>286.914</b>                   | <b>205.386</b>                  | <b>155</b>             | <b>322</b>              |

(Fontes: CENSO IBGE, 2010).

A tabela dá a dimensão populacional, a diversidade de povos e o número de terras indígenas na região norte do país. As Terras Indígenas, que correspondem atualmente a 12,88% do território nacional, se constituem em verdadeiras áreas protegidas. Na Amazônia Legal elas abrangem 108 milhões de hectares e representam 21,2% da área. Dados do Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (INPE) revelam que as terras indígenas na Amazônia são as áreas mais preservadas frente à expansão da fronteira agrícola e ao desmatamento (Fearnside, 2005). É nesse sentido que os povos indígenas e seus territórios estão em posição privilegiada no âmbito das políticas públicas de conservação e uso sustentável da biodiversidade.

O processo de articulação da PNGATI teve um momento importante quando o governo brasileiro instituiu Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), compondo setores do Ministério do Meio Ambiente (MMA), da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e lideranças da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB), com o objetivo de elaborar uma proposta de Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras

Indígenas. A Carteira Indígena do MMA e o Projeto Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI) ajudaram a mobilizar povos indígenas e redes de apoio. O GTI encabeçou a construção da PNGATI junto a parceiros como The Nature Conservancy (TNC), Instituto Socioambiental (ISA), Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB), Conservation International (CI), Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GIZ), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Mundial para o Meio Ambiente (GEF- Global Environment Facility).

É dessa experiência político-institucional que se confeccionou os parâmetros conceituais da PNGATI. A política incorpora às práticas governamentais de terras indígenas conceitos tais como: etnodesenvolvimento; etnomapeamento; agroecologia; recursos naturais; serviço ambiental; preservação; e recuperação de áreas degradadas.

Esses conceitos podem ser definidos dos seguintes modos: (a) etnodesenvolvimento é a tentativa de apropriação por parte dos povos indígenas da dinâmica de mudanças que se impõe na interação com a sociedade nacional, dando ênfase as crenças, direitos e anseios dos povos indígenas. É necessário respeitar a autodeterminação indígena, garantindo a gestão de seus territórios, com a sua participação na formulação de propostas referenciadas nas perspectivas específicas sobre o mundo. Outro ponto crucial é resguardar o direito ao consentimento prévio, livre e informado na execução de quaisquer políticas que possam afetar suas terras e sua qualidade de vida; (b) etnomapeamento é “mapeamento participativo das áreas de relevância ambiental, sociocultural e produtiva para os povos indígenas, com base nos conhecimentos e saberes indígenas” (PNGATI, 2012), o etnomapeamento pode ainda ser feito com base em desenhos livres, uso de imagens de satélite, croquis, mapas e cartas geográficas; (c) agroecologia estuda a atividade agrária sob uma perspectiva ecológica, considerando as complexas relações entre as pessoas, os cultivos, o solo, a água e os animais; (d) recurso natural é tudo que está na natureza (vegetação, animais, água, terra, minério, etc.) que podem ser renováveis e não-renováveis; (f) serviços ambientais são os benefícios que a sociedade obtém dos ecossistemas por meio da regulação dos processos ecológicos, como qualidade do ar, regulação do clima, manutenção da qualidade da água, controle da erosão, polinização de plantas e controle biológico de pragas; (g) preservação é a adoção de medidas de proteção de uma área para evitar qualquer dano ou degradação ambiental e garantir a manutenção de suas características próprias (enquanto a preservação prevê que uma área natural seja intocada, a conservação prevê o uso racional

e sustentável de um recurso natural); (h) recuperação de áreas degradadas é a tentativa de recomposição de solo, reflorestamento, no intuito de restaurar a dinâmica do ecossistema degradado, é comum a formulação de “Plano de Recuperação de Áreas Degradadas” (PRAD), instrumento que descreve as medidas que propiciarão à área degradada condições de estabelecer um novo equilíbrio dinâmico.

Essas concepções dão a dimensão naturalizante dentro da produção de inquéritos técnico-burocráticos da PNGATI. A gestão territorial e ambiental em terras indígenas ainda tem um componente inconsistente do ponto de vista da relação entre *cultura e natureza*.

## 5. A CONSTITUIÇÃO DO TERRITÓRIO

Mesmo que na modernidade a tradição seja desvincular as realizações das redes de cooperações de que resultaram, apresentando o produto final como peça individualizada e autoral (Latour, 1988), a alienação do processo de cooperação contrasta com a constatação de que associações entre indivíduos, grupos e instituições fazem nascer saberes, práticas, ações (estatais e não-estatais) que compõem *governos territoriais*. A constituição do território se percebe por meio de categorias historicamente formuladoras. Procurei perceber as relações de nomeação, por um lado, e de apropriação, por outro, dos territórios amazônicos de uma racionalidade homogeneizante de heterogeneidades sociais e naturais, conduzindo à operacionalização de práticas institucionais. Categorias utilizadas para **governar** a Amazônia se tornam verdadeiros regimes de sistematização de procedimentos técnico-burocráticos para relacionar *espaço e poder* numa lógica de re-significação constante do território. As designações atribuídas ao *espaço socionatural* que hoje reconhecemos como **Amazônia** foram se moldando ao longo de disputas e só se pôde defini-la, minimamente, com uma preocupação administrativa, em suas múltiplas *relacionalidades*.

Isto é, fluxos de relações em que redes, objetos e símbolos captam diferentes aspectos de suas peculiaridades em *situações-eventos* específicos (Medeiros, 2007). Paul Little, comparando as regiões de fronteiras de *Aguarico*, no Equador, e Jarí, no Brasil, em Amazonia: Territorial Struggles on Perennial Frontiers (2001), argumenta que a Amazônia não é singular como se fosse constituída de fronteiras finitas, mas sim muitas “Amazônias” formadas por fragmentos de histórias sociais e ambientais interconectadas.

Little argumenta que a variedade de vozes, reivindicações, litígios e *cosmografias* compõem *fronteiras territorializadas*. Assim, as fronteiras amazônicas foram moldadas por séries de ciclos exploratórios de *commodities* em sucessivas ondas migratórias que levaram distintos grupos sociais a habitar a região. Ainda na análise de Little, dois conceitos são centrais: *territorialidade humana* e *cosmografia*. Sendo territorialidade humana, “esforço coletivo de um grupo social para se identificar, ocupar, usar e estabelecer controle sobre parcela específica de seu ambiente biofísico que serve como terra natal ou território” (Little, 2001, p. 4. Tradução livre). Por sua vez, sendo *cosmografia*, conceito inicialmente elaborado por Franz Boas, em “The study of geography” (1887), que Little se apropria para descrever etnograficamente as disputas territoriais nas fronteiras amazônicas:

This concept, revived and adapted, can serve as a guide for analyzing territorial disputes on Amazonian frontiers. Cosmography is defined here as the collective, historically contingent identities, ideologies, and environmental knowledge systems developed by a social group to establish and maintain human territory. Cosmographies encompass the symbolic and affective relationship a group maintains with its biophysical environment, which creates bonds of identity between a social group and a geographical area in what Bachelard calls topophilia: ‘the human value given to occupied spaces, to spaces defended from adverse forces, to loved spaces’ (Bachelard 1989, 19; see also Tuan 1974). Cosmographies are applied to biophysical environments through the ‘material and social appropriation of nature’ (Godelier 1986), which in turn is part of the boarder process of the ‘production of space’ (Lefebvre 1991) (Little, 2001, p. 5).

Essa definição de cosmografia nos dá a dimensão produtora de “Amazônias” enquanto fragmentos territoriais de diversos grupos sociais que estabelecem processos *socionaturais* na significação de suas territorialidades. É nesse sentido que a **Amazônia** enquanto uma referência territorial é produto de uma narrativa institucional. As territorialidades são forjadas em disputas políticas. As territorialidades *socionaturais* amazônicas se configuram em ocupações pré-colombianas (povos indígenas), fluxos coloniais europeus (portugueses, espanhóis, holandeses, franceses, ingleses), estabelecimento das fronteiras dos Estados nacionais sul-americanos (tratados internacionais e arbitragens), territorialidades brasileiras e transnacionais recentes (caboclos, ribeirinhos, comunidades extrativistas, quilombolas, garimpeiros, empreendimentos de infraestrutura, planejamento ambiental, entre outros). Não podemos

esquecer que essas denominações identitárias supõem uma homogeneidade internas e são utilizadas como instrumento de gestão territorial por instituições estatais e não-estatais. É nesse contexto que ressoam diversas vozes que compõem as disputas por territórios na Amazônia, havendo bastante divergência nessas definições administrativas.

Não se trata de aferir qual é a eficácia do planejamento e execução de programas estatais para o território amazônico, mas sim de perceber a dimensão administrativa de narrativas estatais para a **Amazônia** e, posteriormente, para os significados da gestão territorial em terras indígenas. Percebemos que as enunciações administrativas de diferentes matizes encontram respaldos em convicções em torno da consolidação da ocupação, demarcação das fronteiras, integração de infra-estrutura, planos de desenvolvimento econômico, de preservação ambiental, entre outros. É nesse sentido que se revelam as bases de uma *cosmografia* presente em práticas que se pretendem hegemônicas, i.e., *narrativas-práticas* de atores-autores que estão a serviço do Estado e de suas práticas político-administrativa para o território. As assimetrias de poder, no processo de impor um projeto de nação e de civilização, geralmente se manifestam na edificação de uma *cosmografia* específica baseada tanto na construção de uma nacionalidade quanto em pressupostos jurídicos direcionados à dominação da **natureza**<sup>2</sup>. Assim, de que modo se deu a edificação de uma *territorialidade* homogeneizante, por parte de políticas públicas que propõe a gestão ambiental em território indígena.

O processo de simplificação das características múltiplas de ocupação do espaço *socionatural* amazônico faz parte da estratégia de historicizar, empreendida por grupos hegemônicos. A institucionalização do território assegura, assim, legitimidade interna e externa para suas pretensões de poder. As formulações elaboradas em peças jurídicas, obras técnico-burocráticas e literatura são realizadas por agentes públicos intelectuais que se dedicam a operacionalizar um regime de poder sobre o espaço, a natureza e as pessoas, simplificando as percepções para imprimir uma unidade ao território, a fim de efetivar uma administração dos chamados **recursos naturais e humanos**. É nesse sentido que a proposta é rastrear práticas político-institucionais elaboradas por *atores-autores*<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> James Scott observa que o Estado utilitarista moderno, que se constituiu mediante a padronização do sistema métrico, na possibilidade de leitura de dados sobre o território e na decisão do soberano, transforma o vocabulário usado para lidar com a natureza. Passa-se a usar o termo “recursos naturais” no lugar de “natureza” justamente para pontuar o aspecto de tornar a natureza útil aos interesses humanos (Scott, 1998, p. 11-52).

<sup>3</sup> Considero desnecessário realizar mais especulações teórico-metodológicas para formular a noção de ator-autor. Considero que o uso que faço dela é auto-explicativo ao vincular as ideias de ator (social e político)

responsáveis por **governar a multiplicidade amazônica**. Procuo indicar de que modo relações políticas cristalizadas em categorias elaboradas por trabalhos técnico-burocráticos de determinados *atores-autores* que operam a máquina burocrática do Estado conseguem transformar territorialidades locais, nacionais e transnacionais dentro de uma linguagem que procura imprimir um regime de **poder** específico (Scott, 1998).

São os textos produzidos por atores-autores que fazem emergir práticas redutoras das diferenças e pregam uma unificação dos diferentes em prol de uma unidade produtora de *poder*. São em concepções políticas, estratégicas e geopolíticas que relações entre *poder* e *espaço* se manifestam. Grosso modo, antes de percorrermos o caminho, podemos dizer que os *governos da natureza* e das pessoas, postos nos quase receituários de práticas intelectuais (tratados, peças jurídicas, memórias; formulações acadêmicas e obras literárias), se institucionalizam em regimes distintos, criando território com base na soberania de um ordenamento político-institucional. Para encontrar, dentro de uma análise qualificada, a dimensão *cosmográfica* e as relações assimétricas de poder no governo territorial da Amazônia brasileira, precisamos desmembrar (em termos analíticos) o monopólio legítimo da violência física (Weber, 1979). O caminho que encontrei é focar minha análise no patamar das elaborações burocráticas e das relações de poder que envolvem o território amazônico. Os engajamentos políticos de atores-autores analisados abaixo procuram configurar processos decisórios referentes ao governo territorial da **Amazônia**, caracterizando planos de gestão ambiental e territorial. Dentro de uma lógica que ao mesmo tempo em que separa a natureza da sociedade, formulam-se projetos de dominação da natureza, impõem-se modos específicos de integração entre homem e ambiente, sendo o papel do homem civilizar a barbárie imposta pela natureza **não-modificada**.

Em fim, deve ficar claro que não é pretensão deste artigo fazer qualquer revisão detalhada das políticas públicas para a Amazônia, procuro indicar apenas possíveis correlações entre práticas intelectuais e a institucionalização de categorias que fundaram modos hegemônicos de territorializar a **Amazônia**. Categorias polissêmicas e porosas muitas vezes aproximam, em alianças pontuais, conservadores, progressistas, liberais, na conjunção de práticas expressas em entendimentos formais de como lidar com o

---

fortemente fundada na perspectiva teórica de Victor Turner (1974) com as ideias de sujeito autor de uma antropologia hermenêutica.

território, ou seja, coadunam-se interesses para aquilo que nomeamos de *governo da natureza* e de *cosmografias*.

Decisões concretas de integrar o território em dinâmicas socioeconômicas, construções de hidrelétricas, explorações minerais, demarcações de terras indígenas, entre outras temáticas, são analisadas pontualmente dentro da lógica do convencimento. Fazendo uma leitura interessada daqueles cinco períodos acima mencionados, procuro identificar ecos que compõem a gestão ambiental e territorial da **Amazônia** expostos nas formulações político-intelectuais de atores-autores, sugiro a seguinte leitura: (1) período de expansão e de ocupação do território (expansão luso-brasileira; *entradas e bandeiras*; construção de fortes; guerras no extremo norte para garantir a posse portuguesa) (Bandeira, [1985]1998); (2) institucionalização do território por meio de tratados e de propostas de governo para o norte do país, além da constante preocupação em se evitar guerra de secessão; (3) arranjos políticos para promover um Estado-nacional, processo de homogeneização institucional em prol da unidade nacional (**progresso nacional**); (4) práticas que objetivam forjar a ideia de **interesse nacional** vinculada com definições mais específicas de **soberania**, **segurança nacional**, buscando neutralizar a **cobiça internacional** por recursos naturais na **Amazônia**; (5) articulação de narrativas específicas acerca do **desenvolvimento regional** (*projetismo*; empreendedorismo; desenvolvimento sustentável; etnodesenvolvimento), de que modo a gestão territorial e ambiental da Amazônia opera dentro de práticas institucionais pretensamente democráticas? Assim, procuro relacionar, de modo não linear, mas ao mesmo tempo dentro de uma sistematização cronológica, a *institucionalização* da **Amazônia** que edifica uma *cosmografia hegemônica* formadora de narrativas para a gestão ambiental e territorial da Amazônia.

## 6. CONCLUSÃO

Este artigo procurou estabelecer parâmetros para pensar o conflito ambiental dentro das formulações estatais. O objetivo foi analisar *práticas narrativas* sobre o governo da natureza no que tange a Amazônia brasileira. A intenção foi ponderar de que modo a **Amazônia** é pensada em artefatos técnico-burocráticos de atores institucionais estatais e não-estatais. Procurou-se argumentar de que modo práticas narrativas que padronizam a leitura de dados sobre o território, transformando o vocabulário usado para

lidar com a natureza, não conseguem compreender adequadamente as dinâmicas *socionaturais* da região. Os inquéritos administrativos inventam (e reinventam) *narrativas* governamentais, empresariais, midiáticas, ativistas, para equacionar práticas de poder acerca dos territórios. Nesses termos, uma análise mais substantiva de ações que se propõem intervir na dinâmica econômica da Amazônia só se completaria se fossem realizadas mediante descrições transversais que combinassem aspectos de enunciados específicos elaborados por instituições estatais e não-estatais. É nesse sentido que esta análise procurou decodificar narrativas econômicas hegemônicas, a fim de pautar a discussão por outras categorias não reconhecidas pelas categorias *naturalizantes* da gestão ambiental e territorial da Amazônia.

## 7. REFERÊNCIA

ALBERT, Bruce. “O ouro canibal e a queda do céu: Uma crítica xamanística da economia política da natureza (Yanomami)”, (pp. 239-274) In: Albert, Bruce & Ramos, Alcida (Org.). *Pacificando o branco: cosmologias do contato no norte-amazônico*. Editora UNESP. São Paulo. 2002.

BANDEIRA, Moniz. O Expansionismo brasileiro e a formação dos Estados na Bacia do Prata: da colonização à Guerra da Tríplice Aliança. 3ª Edição. Rio de Janeiro e Brasília: Revan e Editora da UnB, [1985]1998.

BRASIL. Decreto Nº 7.747, de 5 de junho de 2012. Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas – PNGATI, 2012.

FARAGE, Nádia. *As Muralhas dos Sertões: os povos indígenas no rio Branco e a colonização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra; ANPOCS, 1991.

FEARNSIDE, Philip M. “Desmatamento na Amazônia brasileira: história, índices e conseqüências”. *MEGADIVERSIDADE | Volume 1 | Nº 1 | Julho 2005*.

FOUCAULT, Michel. “Sobre a arqueologia das Ciências (Resposta ao Círculo Epistemológico)”. In: *Estruturalismo e teoria da linguagem*. Editora Vozes, 1971.

\_\_\_\_\_. “Sobre a arqueologia das Ciências (Resposta ao Círculo Epistemológico)”. In: *Estruturalismo e teoria da linguagem*. Editora Vozes, 1971.

\_\_\_\_\_. *Vigiar e Punir: nascimento da prisão*. Tradução de Raquel Ramallete. 18ª Edição. Petrópolis: Editora Vozes, [1975] 1998.

\_\_\_\_\_. *A Ordem do Discurso*; tradução de Laura Fraga de Almeida Sampaio. São Paulo: Edições Loyola de [1978]1996.

\_\_\_\_\_. *A verdade e as formas jurídicas*. Tradução Roberto Cabral Machado e Eduardo Jardim Moraes. Rio de Janeiro: NAU Editora, [1973] 2003.

\_\_\_\_\_. *As Palavras e as Coisas: uma arqueologia das ciências humanas*. 23 – Coleção Problemas. São Paulo: Martins Fontes, [1981] 2007.

LITTLE, Paul E. *Amazonia: territorial struggles on perennial frontiers*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 2001.

MASSEY, Doreen. *Pelo Espaço (For Space) – Uma nova Política da Espacialidade*. Tradução Hilda Pareto Maciel e Rogério Haesbaert. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, [2005] 2008.

PICKLES, John. *A history of spaces: cartographic reason, mapping and the geo-coded world*. London & New York: Routledge, 2004.

MEDEIROS, Rodrigo Augusto Lima de. *Decodificando a Internacionalização da Amazônia em narrativas e práticas institucionais: Governos da natureza no Brasil e nos EUA*. Tese de Doutorado. Universidade de Brasília: CEPPAC/ICS/UnB, 2012.

SCOTT, James. *Seeing like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New Haven and London: Yale University Press, 1998.

SOUZA LIMA, Antonio Carlos de. Um grande cerco de paz – Poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil. Petrópolis: Vozes, 1995.

TURNER, Victor. Dramas, fields, and metaphors: Symbolic action in human society. Ithaca: Cornell University Press, 1974.

WEBER, Max. “Os três tipos puros de dominação legítima”, in: Max Weber. Coleção Grandes Cientistas Sociais. Organizador e tradutor Gabriel Cohn. São Paulo: Ática, 1979.