

Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Sociais – ICS

Departamento de Antropologia – DAN

Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – PPGAS

RODRIGO PARANHOS FALEIRO

**Unidade de Conservação *versus* Terra Indígena, um Estado em
conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública**

Brasília – 2005

Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Sociais – ICS

Departamento de Antropologia – DAN

Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – PPGAS

**Unidade de Conservação *versus* Terra Indígena, um Estado em
conflito: estudo da influência da pessoa na gestão pública**

Rodrigo Paranhos Faleiro

**Dissertação de Mestrado
apresentada ao Programa de
Pós-Graduação em Antropologia
Social do Departamento de
Antropologia da Universidade de
Brasília sob a orientação do
Doutor Paul Elliott Little.**

Brasília – 2005

Àqueles sem os quais eu nada seria,
minha família, meus irmãos e amigos.
À Lucia, por ensinar-me a sonhar, e a
Aisha, Iago e Michele, meus filhos e
minha esposa, por inspirarem
as minhas melhores virtudes.

Agradecimentos

Perambulando por caminhos sem fim, em algum momento dei por mim: senti-me Narciso desafogado. Ao contrário da fatal auto-sedução do personagem grego, tive a oportunidade de rever-me desnudo das artimanhas do meu ego altivo e, assim, pude refletir sobre mim, minhas atitudes e meus propósitos.

Revivendo a Teoria da Relatividade de Albert Einstein, percebi o quão grato devo ser ao tempo. Nos últimos meses reescrevi estas páginas inúmeras vezes; no último ano, revi minha humanidade como antropólogo; nos últimos dois anos, reaprendi a pensar como pesquisador; e nos últimos dez anos, pensei vislumbrar inúmeras possibilidades de contribuir com o mundo, sem perceber minha gradativa conversão à mediocridade, contra a qual sempre acreditei lutar. Porém, se minha fisiologia permitir e a medicina apoiar, creio poder retomar o implacável tempo em outra perspectiva, na qual minha singela contribuição para a humanidade seja uma constante capaz de converter meus erros em acertos e/ou consertos.

Inspirando-me na amplitude temática da obra de Edmund R. Leach, não posso omitir minha gratidão à antropologia e tudo que este conceito abarca. Ao estudar o ser humano como ente social e os desdobramentos desta assertiva, os antropólogos podem tanto refletir sobre seu papel social e humano quanto contribuir com a ciência, a sociedade e a vida. Portanto, esta dissertação que defende idéias, também celebra uma terapia pessoal, um compromisso acadêmico, profissional, político e social e ainda, muita gratidão: seja ao conjunto de saber antropológico e social e de pessoas que o pensam; seja àqueles que nos cercam como amigos e familiares, e que, de alguma maneira, participaram da antropologia que pude vivenciar nos últimos dois anos.

Assim, começo agradecendo ao conjunto de pessoas que faz parte do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social – PPGAS da Universidade de Brasília – UnB. E, justiça seja feita, inicio meus agradecimentos à roldana que, carregando o piano, não deixa o Departamento de Antropologia – DAN parar. Falo da Sra. Rosa Cordeiro, do Sr. Paulo Gomes Sousa, do Sr. Luís Gonzaga Ribeiro da Silva, da Sra. Branca Antonio Herculano e da Sra. Adriana Sacramento. Graças a essa equipe, o corpo docente e discente do Departamento vêm contando com a estabilidade necessária ao alcance dos seus inúmeros êxitos.

Ainda que pesem sobre ensino público no Brasil agruras de diferentes ordens, o compromisso velado por aqueles que produzem intelectualmente no Departamento, pactua-se justamente no Programa para o qual fui aceito, no qual o comprometimento reza sua melhor cartilha, com a produção intelectual e antropológica, em especial, a brasileira, e com os nativos e seus objetos de estudo. Perspectiva essa engrandecida, ora pela qualidade imposta pelos Professores Alcida Rita Ramos, Carla Costa Teixeira, Gabriel Omar Alvarez, Klaas Axel A. W. Woortmann, Luís R. Cardoso de Oliveira, Mariza G. S. Peirano, Roque de Barros Laraia, Stephen Grant Baines e Wilson Trajano Filho; ora pela não menos qualificada, mas também bastante instigante visão dos Professores Ellen F. Woortmann, Eurípedes da Cunha Dias, Gustavo Lins Ribeiro, Henyo Trindade Barretto Filho, Lia Zanotta Machado e Paul Elliott Little; e ora pelos efervescentes Professores José Jorge de Carvalho e Rita Laura Segato. Evidentemente, qualificar seres humanos significa incorrer em injustiças, dada a complexidade e riqueza de que cada um. Para dirimir meu pecado, agradeço o investimento que recebi de TODO o Departamento, reconhecendo algumas contribuições emblemáticas, mas não exclusivas, dos Professores: Mireya Suárez de Soares, que coordenou a graduação quando ingressei; Julio Cezar Melatti, que possibilitou inúmeras aulas de antropologia, de humanidade e de ciência séria e honesta; Ana Carolina Cambeses Pareschi, com quem fiz estágio docente; Stephen Grant Baines, com quem trabalhei no Grupo de Estudos de Relações Interétnicas – GERI; Gustavo Lins Ribeiro, grande amigo e eterno orientador; Paul Elliott Little, grande amigo e meu atual orientador; e Henyo Trindade Barretto Filho, grande amigo e que, junto com Gustavo e o Paul, engrandecem a linha de pesquisa a qual estou vinculado: Antropologia do Desenvolvimento, Meio Ambiente e Transnacionalismo.

Em contrapartida ao pacto, percebo nos colegas que estiveram, estão e naqueles que continuarão no doutorado ou na docência um compromisso pretensamente equivalente. Sem apresentar seus protagonistas, denuncio os feitos que efervescem na Catacumba por onde pairam textos, discussões, dissertações e teses e onde acontecem o feito da Revista Pós e as proposições de inúmeros eventos na UnB, e em outros fóruns nacionais e internacionais. Nesta ambiência de inúmeras solidariedades, flagro a contribuição dos contemporâneos: as turmas que ingressaram entre 2002 e 2004, na institucionalização da Revista Pós, sem desmerecer a contribuição dos seus predecessores; na organização e operacionalização da Catacumba, provando a compatibilidade da liberdade com alguma institucionalização; na apresentação e participação de eventos e publicações científicas

relevantes; no ingresso em projetos, programas e instituições que atuam direta ou indiretamente em temas afetos à antropologia. A todos eles expresse minha gratidão pelos mais variados motivos.

Na trilha da gratidão não posso esquecer os que estão fora do Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, sobretudo aqueles com quem compartilhei o caminho dessa dissertação: os colegas dos eventos, do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, da Fundação Nacional do Índio – FUNAI e de outros órgãos. A lista seria demasiado grande, por isso, além daqueles já citados na Lista de Entrevistados, elejo os que facultaram o meu acesso ao material utilizado na pesquisa: Maria Helena Nascimento, Artur Nobre Mendes e Rogério Oliveira na FUNAI; Boris Alexandre César, Cleuza Fernandes Santos, Marcos Ramos Vieira, Mônica da Silva F. Araújo, Alessandro Oliveira Neiva e Manoel Lima Feitosa no IBAMA; a Francisco Javier Fernandez Fawaz, que me orientou a solicitar os dados cartográficos ao Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM; a Fernando Regis de Siqueira no Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – CNPT do IBAMA, que me ensinou um pouco de *Arq View*, quando encontrei a pessoalidade e o exercício da microfísica do poder em um dos setores de cartografia do IBAMA; e Sandra Maria da Silva Barbosa, também do CNPT, que fez o mapa das sobreposições (*vide* anexo). Também agradeço àqueles que aprovaram e deram andamento ao meu afastamento do IBAMA, Flávia Maria de Castro Rocha, Valério Martins de Souza, Marlene Afonso Castro, Tânia Mara Moura Diehl, Hélio Pereira Silva, Paulo Roberto da Silva, Neusa Santos Neiva, Julio César Gonchorosky, Pedro Eymard Camelo Melo, Osnil José Nepomuceno, Luis F. S. Nogueira de Sá, Moacir Bueno Arruda e Dione Angélica de Araújo Corte, cuja anuência propiciou-me cursar o mestrado dentro dos parâmetros de dedicação exclusiva exigidos pelo Programa, e evidenciou o compromisso deste Órgão em qualificar seus quadros para melhor atender às demandas da sociedade. E, por fim, devo prestar minha gratidão àqueles que incentivaram direta e indiretamente o meu crescimento intelectual acadêmico como servidor público: Sebastião Kengen, Sergio Alberto de Oliveira Almeida, Maria Isabel de Oliveira, Marco Aurélio Belmont Figueira, Eliana Maria Corbucci, Luiz Roberto Bezerra, José Carlos Machado (*in memoriam*) e demais colegas da Diretoria de Ecossistemas – DIREC do IBAMA.

Evidentemente, não poderia ausentar desta já extensa e nunca conclusa lista, minha gratidão: aos amigos de antes, Geraldo Lessa e turma, Carlos Alexandre, Adriana Frota, Deize Menezes, Antonio Carlos de Souza Lima, Adriana Ramos, Mauro Pires, Fernando Scardua, Tânia Jardim, Eduardo Bede, Eduardo Barnes, Héber e Soraya Gracio, Manuel e Norma Girard, Rodrigo Chaves, Magno Bueno, Mônica Han, Antonio Velkarrch e suas senhoras restringindo-me apenas a alguns; aos amigos que chegaram durante este curso: David Ivan R. Fleischer e Carol, Ivan Stibich e Grazi, Roberto Almeida e mulheres, e toda turma do Programa e das antropologias. Por fim, agradeço o apoio encontrado naqueles que não citei, mas que estiveram e estão presentes como os amigos de sempre.

Finalmente, jamais poderia deixar de expressar minha gratidão, devoção e amor à minha família. Tudo o que eu sou, fiz e tenho, devo a eles... desde os exemplos daqueles com quem não convivi, aqueles manifestos pelos meus tios, padrinhos, primos e sogros, sem exceção. Sou grato a TODOS! Mas, fundamentalmente, à minha mãe, Lucia Maria Paranhos, e aos meus irmãos, Junior, Andrea e Marcus, e aos seus respectivos cônjuges, Ethel, Jorge e Lucilene, e filhos, Thayná, Nathalie, Thiago, Mariana, Caio e Letícia, com quem a difícil jornada sempre foi amainada pelo apoio e pelas palavras de esperança. Finalmente, por motivos não menos fundamentais, agradeço, de modo especial à Michele Trindade Vargas e aos meus filhos Iago e Aisha Vargas Paranhos, por sua compreensão, carinho e as inúmeras alegrias que compartilhamos e compartilharemos... enfim, por serem a razão da minha existência.

RESUMO

Nesta dissertação analiso a influência da personalidade na gestão pública, em especial, nos casos de superposição jurisdicionais e territoriais entre unidades de conservação federais e terras indígenas, respectivamente administradas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA e a Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Para tanto, descrevo a ocupação do território brasileiro como uma forma de conquista que, baseada na instalação do Estado, propiciou a consolidação da Nação brasileira. Paralelamente, esboço a constituição das políticas indigenistas e ambientalistas, e das instituições responsáveis por sua execução. Com isso, descrevo os conflitos de superposição entre as categorias a partir das cosmologias e disputas de poder em cada órgão. Assim, analiso essas instituições a partir das suas equipes, por sua constituição como grupo atuante na política, por sua ideologia, identidade e personalidade, e pelos efeitos destas sobre as políticas públicas. Por fim, enfatizo a importância dessa ambigüidade estatal na execução da política pública, ainda que, nem sempre seja desejada.

Palavras-chave: antropologia, administração pública, Brasil, Estado, território, nação, FUNAI, IBAMA, superposição, conflito, políticas públicas, unidades de conservação, terras indígenas, indigenismo, ambientalismo, ideologia, identidade, personalidade, recursos humanos.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the influence of personality in the public administration, especially, superimpose cases between federal natural protected areas and indigenous areas, respectively administrated by Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA and Fundação Nacional do Índio – FUNAI. By this, I describe the occupation of the Brazilian territory how a conquest, based on State's installation, it propitiated the consolidation of the Brazilian nation. At the time, I draw the constitution of the indigenous and environmental police, and their execution. With this, I describe the superimpose conflicts among categories from the power cosmologies and disputes in each institution. This way, I analyze the institutions from their teams, by their formation while acting as political groups, by their ideology, identity and personality, and finally, by the effects on this public police. At the end, I emphasize the importance of the ambiguity in the execution of the police public, although, not always it is wished.

Keywords: Anthropology, public administration, political, Brazil, State, territory, nation, FUNAI, IBAMA, superimpose, conflict, policy, protected area, indigenous area, indigenous cause, environment cause, ideology, identity, personality, human resources.

Sumário

Agradecimentos	i
Resumo	v
Abstract.....	vi
Sumário.....	vii
Lista de Tabelas	viii
Lista de Figuras	ix
Lista de Siglas.....	x
Lista de Entrevistados.....	xi
Introdução.....	01
Capítulo I: <i>Que país é este? Da conquista à ocupação do território brasileiro</i>	11
A. O Estado conquista o Brasil	11
B. A conversão dos territórios brasileiros em Brasil.....	17
C. Do índio ao índio, passando pelo caboclo e o extrativista	25
Capítulo II: <i>Superimpondo categorias jurídicas de intervenção territorial: um esboço da gênese da política ambiental e indigenista brasileira de intervenção territorial</i>	31
A. Apontamentos sobre a gênese do Estado impessoal	31
B. Esboço das políticas pública de intervenção territorial	36
B.1. Política indigenista	37
B.2. Política ambientalista	49
C. Superimpondo categorias jurídicas.....	68
Capítulo III: <i>Fazendo órgãos públicos: a influência da personalidade na execução das políticas públicas</i>	83
A. Modo de preparo: como fazer a FUNAI e o IBAMA	84
A.1. Ingredientes da FUNAI: notas sobre a estrutura organizacional.....	85
A.2. Ingredientes do IBAMA: notas sobre a estrutura organizacional	89
A.3. Modo de fazer o recheio: para além da estrutura organizacional.....	93
A.4. Um exemplo do Estado relacional: o poder da pessoa.....	99
B. O Estado individualista conivente com a personalidade.....	105
C. No papel cabe tudo: do conflito à resolução	115
Conclusão: <i>O Caminho de volta: do antropólogo ao nativo</i>	119
Referências Bibliográficas.....	124

Lista de Tabelas

Tabela 1:	Casos de superposição entre TI, UC federais e estaduais, por unidade de incidência.	p. 08
Tabela 2:	Situação das terras indígenas no Brasil, por linhas-meta.	p. 48
Tabela 3:	Alguns fatos importantes na constituição da política conservacionista de áreas protegidas no Brasil.	p. 49
Tabela 4:	Categoria de UC segundo a legislação da época.	p. 55
Tabela 5:	UC, por nível de importância, categoria e finalidade.	p. 56
Tabela 6:	Evolução histórica dos órgãos responsáveis por UC que deram origem ao IBAMA.	p. 57
Tabela 7:	Síntese das categorias de áreas protegidas, segundo a IUCN, o IBDF e SNUC.	p. 64
Tabela 8:	Unidades de conservação federais, por grupo de categorias de manejo.	p. 67
Tabela 9	Terras indígenas, unidades de conservação federais e áreas superpostas.	p. 71

Lista de Figuras

- Figura 1:** A conquista do Brasil pelos civilizados, segundo o século no qual a região foi conquistada. p. 19
- Figura 2:** Estrutura organizacional do IBAMA (IBAMA, 2004). p. 92
- Figura 3:** Mecanismos de coordenação, segundo o fluxo em relação ao procedimento (SIGO, 2005). p. 94
- Figura 4:** Diagrama da atuação em grupo das equipes institucionais. p. 112
- Figura 5:** Diagrama da atuação em rede das equipes institucionais. p. 113

Lista de Siglas

Administração Executiva Regional – ADR	Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO
Advocacia Geral da União – AGU	Organização Internacional do Trabalho – OIT
Área de Proteção Ambiental – APA	Organizações Não Governamentais – ONG
Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS	Parque Nacional – PARNA ou PN
Centro Nacional de Desenvolvimento Sustentável das Populações Tradicionais – CNPT	Partido Progressista Brasileiro – PPB
Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas – CLTEGMA	Programa de Pós Graduação em Antropologia Social – PPGAS
Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas – CNPPA	Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA
Conselho Indigenista Missionário – CIMI	Projetos de Assentamentos Extrativistas – PAE
Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA	Reserva Biológica – REBIO ou RB
Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS	Reserva Indígena de Recursos Naturais – RIRN
Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB	Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN
Convenção para a Grafia dos Nomes Tribais – CGNT	Reservas Extrativistas – RESEX ou RE
Departamento de Antropologia – DAN	Reunião Brasileira de Antropologia – RBA
Escola Nacional de Administração Pública – ENAP	Reunião de Antropologia do Mercosul – RAM
Estação Ecológica – ESEC ou EE	Secretaria Especial do Meio Ambiente – SEMA
Floresta Nacional – FLONA ou FN	Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN
Florestas Nacionais – FLONA	Serviço de Proteção aos Índios – SPI
Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN	Serviço Florestal – SF
Fundação Nacional de Saúde – FUNASA	Sistema de Monitoramento da Biodiversidade em Unidades de Conservação – SIMBIO
Fundação Nacional do Índio – FUNAI	Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM
Grupo de Estudos de Relações Interétnicas – GERI	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC
Grupos de Trabalho – GT	Superintendência da Borracha – SUDHEVEA
Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA	Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM
Instituto de Ciências Sociais – ICS	Supremo Tribunal Federal – STF
Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA	Terra Indígena – TI
Instituto Socioambiental – ISA	União Internacional para Conservação da Natureza – UICN
Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento – LACED	Unidade de Conservação – UC
Ministério da Justiça – MJ	Universidade de Brasília – UnB
Ministério do Meio Ambiente – MMA	Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Ministério Público Federal – MPF	
Museu Nacional – MN	
Organização das Nações Unidas para a	

Lista de Entrevistados

Ana Maria Evaristo Cruz, analista ambiental, funcionária do IBAMA.
Antonio Pereira Neto, antropólogo, funcionário da FUNAI.
Adriana Ramos, comunicóloga, funcionária do ISA.
Alberto Costa de Paula, analista ambiental, funcionário do IBAMA.
Alceu Cotia Mariz, historiador, funcionário da FUNAI.
Ana Luisa Fagundes Salomão, analista ambiental, funcionária do IBAMA.
André Ramos, indigenista, funcionário da FUNAI.
Artur Nobre Mendes, antropólogo, funcionário da FUNAI.
Bernardo Ferreira Alves de Brito, analista ambiental, funcionário do IBAMA.
Carmen T. A. F. de Magalhães Florêncio, analista ambiental, funcionária do IBAMA.
Célia Lontra Vieira Curvello, analista ambiental, funcionária do IBAMA.
Eliane Pequeno, antropóloga, funcionária da FUNAI.
Graziela Almeida, antropóloga, funcionária da FUNAI.
Ivone de Lima Fecury Marinho, analista ambiental, funcionária do IBAMA.
João Baptista Monsã, aposentado, funcionário do IBAMA.
Lourdes Maria Ferreira, analista ambiental, funcionária do IBAMA.
Manoel Lima Feitosa, analista ambiental, funcionário do IBAMA.
Paulo Nogueira Neto, biólogo, professor da Universidade de São Paulo.
Pedro Eymard Camelo Melo, analista ambiental, funcionário do IBAMA.
Rafael Pinzón Rueda, aposentado, funcionário do IBAMA.
Rogério Oliveira, indigenista, funcionário da FUNAI.

Introdução

Ao propor um estudo das superposições jurisdicionais e territoriais existentes entre as unidades de conservação – UC e as terras indígenas – TI, estava ciente da complexidade que marcava esse conflito, das posturas antagônicas dos atores dessa contenda e do passionalismo que as eivavam. Já visitara o tema em reuniões governamentais, aparentemente, convocadas para solucioná-lo, embora, geralmente, nelas prevalecesse a evitação das partes em confrontar seus temores na busca de desfechos definitivos. Tais posturas pareciam transcender a letra da lei e/ou da ciência para garantir sua resistência entrincheirada, sem, contudo, avançar um palmo na resolução da disputa. Outras edificavam encaminhamentos burocráticos direcionados para o infinito, ou além, fossilizando assim aquela situação. Eram posturas em prol da inércia, em que as falas da manutenção do “deixa isto como está”; e da postergação: “algum dia os outros vão resolver este problema” eram subsumidas em discursos aparentemente eficazes do “estamos resolvendo”. Porém, por estar em um órgão ambiental federal e, até então, ser o único antropólogo do seu quadro funcional, esse bumerangue sempre voltava à minha mesa. Assim, uma vez que o Órgão contava com programas de capacitação profissional dos seus quadros de pessoal e, coincidentemente, não investia na solução dos conflitos de superposição, decidi encarar as dificuldades e produzir uma reflexão acadêmica sobre o tema.

Uma vez decidido e ciente do árduo caminho a ser trilhado, tateei algumas possibilidades de análise. Assim, em 2002, apresentei na XXIII Reunião Brasileira de Antropologia – RBA, um trabalho preliminar denominado “Retomada ou Invasão: Percepção das Instituições Governamentais sobre a Ocupação do Monte Pascoal pelos Índios Pataxó”¹ (Faleiro, 2002). Naquele momento, focalizei minha análise nas instituições governamentais envolvidas no conflito de superposição no Monte Pascoal: FUNAI e IBAMA, e, com isso, eliminei da minha reflexão os sujeitos concretos, ou seja, a natureza e o índio. Mais tarde, em uma versão ampliada e revisada desse trabalho para uma publicação do Laboratório de Pesquisas em Etnicidade, Cultura e Desenvolvimento –

¹ Este trabalho foi apresentado no “Fórum de Pesquisa: Indigenismo e Antropologia da Ação: 25 anos identificando terras indígenas” na XXIII RBA, em Gramado, Rio Grande do Sul, no mês de junho de 2002, sob a Coordenação dos Professores Antonio Carlos de Souza Lima e Henyo Trindade Barretto Filho. Posteriormente, em 2002, os textos desse Fórum foram publicados no Boletim Eletrônico nº 06 do Grupo de Estudos em Relações Interétnicas – GERI do DAN/ICS/UnB.

LACED do Museu Nacional – MN da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ² (Faleiro, 2004), enfatizei os atores das instituições: o ator institucional e as equipes institucionais. Dessa forma, gradualmente, fui esmiuçando esse imbróglio: seja a exemplo do primeiro ensaio (*vide* Faleiro, 2002), quando distingui os sujeitos (a) concretos - índios e natureza; dos (b) abstratos: IBAMA e FUNAI³; seja a exemplo do segundo ensaio (*vide* Faleiro, 2004), quando dissequei esses sujeitos em (a) indivíduos/pessoas ator institucional e equipe institucional; e (b) instituições burocráticas e/ou suas partes Estado teleológico e o intermédio institucional. Delineei, assim, o recorte teórico necessário à análise da influência da personalidade na gestão pública.

A ênfase dada às equipes institucionais não esvaziou a importância dos órgãos públicos na resolução dos conflitos. Ao contrário, ao converter os sujeitos concretos: índios e natureza, em figurantes das contentas, primeiro, a complexidade do conflito foi amainada, já que eles deixaram de ser atores para servirem de argumentos das equipes institucionais; segundo, as reflexões aqui desenvolvidas foram isentadas de qualquer juízo de mérito, valor ou preferência a favor de algum dos sujeitos concretos; terceiro, algumas contradições do Estado moderno unívoco e impessoal foram listadas. Por fim, foi enfatizado o papel dos atores institucionais no conflito e na sua resolução. Assim, as questões postas a partir do viés do ator institucional puderam abarcar a influência deste e da sua postura, passionalidade, ideologia e identidade sobre o conflito e seus desdobramentos.

Portanto, ao analisar as superposições entre TI e UC, enfatizando o conflito dentro do Estado, trato de esmiuçar este ente abstrato, unívoco e impessoal, mediante seu calcanhar de Aquiles: o ator ou a equipe institucional. Entendo por estes, os indivíduos institucionalmente posicionados que dão vida aos órgãos públicos quando respondem pela gestão da coisa pública, ou seja, da concepção à implementação das políticas públicas. Para tanto, em caráter preliminar, buscarei pontuar o contexto político, histórico e espacial da emergência desse tipo de conflito; os antecedentes que aparentemente influenciaram a constituição da ideologia que separa o Estado da pessoa em prol do indivíduo; os indícios

² Este trabalho será lançado em breve pelo LACED/MN, cuja proposta metodológica revista apresentei no “Fórum de Pesquisa: Meio Ambiente, Desenvolvimento e Sustentabilidade – Sessão Políticas Públicas e Conflitos Socioambientais”, na XXIV RBA, em Olinda, Pernambuco, no mês de junho de 2004, sob a coordenação das Professoras Andréa Zhouri e Deborah Lima.

³ Independentemente das discussões de cunho semiológico, lingüístico e filosófico que esta assertiva provocaria, as evito, adotando os adjetivos abstratos e concretos por serem classificações gramaticais das qualidades atribuídas ao ser humano e ao Estado, respectivamente.

da continuidade desta influência sobre as políticas públicas ambientais e indigenistas de intervenção territorial, os órgãos responsáveis por sua execução e suas políticas; algumas tentativas de entendimento da superposição nos casos analisados; algumas influências da personalidade na gestão dos órgãos em conflito; e os desdobramentos dessas análises em minha experiência de campo. Com isso, espero contribuir com outros estudos antropológicos sobre os conflitos jurisdicionais entre órgãos públicos, diferenciando-me destes pela ênfase dada ao ator estatal imbuído de personalidade.

Para isso, contei com a prestimosa orientação do Professor Paul Elliott Little; seja quando ele recomendou fontes, bibliografias e rumos mais adequados ao desenvolvimento do argumento desta dissertação; seja com suas contundentes críticas daquilo que eu lhe apresentava; seja, ainda, como farol que me auxiliou a sair das nebulosas armadilhas da produção intelectual. Ao investimento recebido, somei um levantamento bibliográfico paralelo; colhi algumas referências nos programas das disciplinas do PPGAS da UnB e do MN e do Mestrado em Desenvolvimento Sustentável do Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS, a saber: análise dos sistemas ideológicos; antropologia da administração pública; antropologia política; cultura e meio ambiente; dimensões simbólicas do poder; ecologia, ambientalismo e antropologia; ecologia cultural; epistemologia da antropologia; estrutura e sistema de poder; políticas públicas; relações interétnicas; e sociedade e meio ambiente. Acresce esta lista cerca de cinquenta processos no IBAMA e na FUNAI que tratavam da criação de unidades de conservação, do reconhecimento à homologação de terras indígenas e dos casos de superposição. Inspirando-me em Thompson (1992), entrevistei de forma semi-estruturada vinte pessoas das equipes antigas e atuais dos dois órgãos, perfazendo aproximadamente vinte horas de gravação (*vide* lista de entrevistados). Consultei a *internet*⁴ com a intenção de confrontar mapas e dados estatísticos e também, de ter acesso a entrevistas, matérias de periódicos, etc. Analisei mapas das áreas de conflito com auxílio três dos colegas já citados (*vide* Agradecimentos). Por fim, analisei os dados coletados em diversas reuniões em que estavam presentes o IBAMA e a FUNAI, as quais me propiciaram o exercício de transitar da categoria de nativo para a de pesquisador, tal qual um índio formado em antropologia.

⁴ Ao longo desta dissertação os vocábulos em itálico serão empregados quando se referirem a estrangeirismo, nas citações com este formato e nos títulos dos capítulos.

Em meio a essa rica e ainda não exaurida fonte de dados, subtraí este parágrafo do discurso de abertura do fórum que pretendia discutir os conflitos de superposição entre TI e UC. Com ele, espero subsidiar adequadamente minha introdução ao tema:

“O Parque Nacional do Araguaia, criado por Decreto Federal em 1959, contava na época com 2 milhões de hectares abrangendo toda a Ilha do Bananal, a maior ilha fluvial do Brasil. Desde então, para atender as sucessivas reivindicações da FUNAI, teve sua área reduzida a ¼ da original com conseqüente aumento da área indígena. Uma nova proposta do Órgão, publicada em dezembro de 1999, visa uma nova limitação da área da terra indígena Inawe-bohona, que se superpõe integralmente ao Parque, considerado uma das mais importantes Unidades de Conservação do País, por abrigar um ecossistema único de transição entre o Cerrado e a Amazônia. Paralelamente, a pressão pela utilização dos recursos naturais do Parque acabou levando a um conflito direto entre as lideranças indígenas e os funcionários que administram a área. Os índios deixaram claro o propósito de invadir o Parque exigindo a sua desocupação pelo IBAMA. Diante do impasse criado foi feita uma última tentativa de negociação entre os índios, a FUNAI e o IBAMA. Os líderes disseram que não estavam ali para negociar, e que não tinham de dar qualquer satisfação sobre os métodos de exploração dos recursos naturais que pretendiam para a área. O representante da FUNAI disse então que ao órgão restava apenas providenciar a demarcação da área. Acuados pela pressão dos índios, os funcionários do IBAMA retiraram-se do Parque não podendo usar, evidentemente, medidas de força para protegê-lo.” (CONAMA, 2000: 06)

A partir desse histórico, os sujeitos evidenciados na fala, IBAMA, FUNAI, índios e funcionários, são descritos por suas posturas. Ora a FUNAI solicita e o IBAMA redimensiona o Parque. Ora os índios ameaçam expulsar os funcionários e a pasta ambiental negocia. Ora a FUNAI assume-se passiva ante a pressão indígena e o IBAMA retira seus funcionários para não usar a força. Portanto, ao longo desse parágrafo, as instituições estão caracterizadas como sujeitos abstratos, mas, gradativamente, são substituídas por atores cujas funções sucumbem diante do poder da sociedade que, ao menos no texto, seria mais forte que o próprio Estado brasileiro. Trata-se do típico processo de negociação, no qual as partes tendem a defender suas posições mediante o emprego de argumentos científicos ou não, impregnados de subjetividades, emoções e argumentos históricos (Vivacqua, 1998). Com isso, a assimetria de forças apresentada no discurso emerge como argumento condescendente e ético, mais apto à recepção do apoio de outras instituições em prol da prevalência da UC do que posturas mais rígidas e intransigentes.

Entretanto, evitando desviar o papel desse parágrafo nesta dissertação e corroborando com a assertiva anterior, proponho analisá-lo a partir de duas questões orientadoras: quem está falando? e do que se está falando? Respondendo à primeira questão, exalço a fala como parte do discurso de abertura da 27ª Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, proferido por seu então Presidente e Ministro de Estado de Meio Ambiente, Sua Excelência José Sarney Filho. Naquela Reunião estavam presentes diversos representantes do poder Executivo federal, da Procuradoria Geral da República – PGR, dos governos estaduais, das organizações não governamentais – ONG e outros segmentos com assento naquele fórum. A polarização dos participantes a respeito do tema foi expressa na composição da mesa, com o próprio Ministro de Estado do Meio Ambiente, o representante do Ministério da Justiça – MJ, o Presidente da FUNAI, o Coordenador da 4ª Câmara do Ministério Público Federal – MPF, a Coordenadora da 6ª Câmara do MPF, o representante do Conselho Indigenista Missionário – CIMI e a Conselheira representante das ONG da Região Sul do Brasil.

Todavia, por se tratar da fala da maior autoridade pública do Brasil em política ambiental que, ao apresentar o confronto à platéia de especialistas no tema, buscava a sustentação política capaz de solucionar, ou encaminhar neste sentido, os conflitos de superposição, o desfecho da 27ª Reunião foi frustrante. No lugar das resoluções, optou-se por postergar a decisão por meio da criação de um Grupo de Trabalho – GT composto por organizações ambientalistas, indígenas e indigenistas, cuja finalidade seria aprofundar o debate e acompanhar os trabalhos do GT concebido pela Lei⁵ n° 9.985, de 18 de julho de 2000, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC. Ainda assim, ao contrário do segundo Grupo que nunca se reuniu, o primeiro avançou, chegando a lançar propostas para resolver as superposições entre florestas nacionais – FLONAS e TI. Esse resultado seria previsível, por ser um tema complexo e enobrecido por sua finalidade: zelar pelos índios e pela natureza, e, também, por ser debatido em uma reunião que era presidida por um político polido e contava uma platéia dividida por seus antagonismos ideológicos.

Retomando a segunda questão: do que está falando? este parágrafo assume outra importância nesta dissertação, quando o Ministro delinea historicamente um Estado frágil diante dos grupos minoritários e, com isso, destoa da característica fundamental que

⁵ Todas as normas citadas sem menção à esfera governamental devem ser consideradas federais.

Thomas Hobbes lhe atribui: deter o monopólio da força (Hobbes, 1979); e que Max Weber ameniza: monopólio da força legítima (Weber, 1991). Segundo o histórico apresentado pelo Ministro em seu discurso de abertura, o Estado parece ser refém dos grupos minoritários e, por isso, estaria subsumido em negociações nas quais seus interlocutores preponderam em prol da defesa dos grupos com quem trabalham. Dessa forma, o ente público está amainado de parâmetros jurídicos, procedimentos técnicos, objetivos estratégicos que o convertem em um palco de relações sociais (Goffman, 1985) ou uma arena pública (Fuks, 2001).

Corroborando com isso o fato do Ministro expungir as normas, procedimentos e deveres, para abranger a sensibilidade ambiental, humana, institucional e histórica dos fatos, o que revela, por um lado, a alteridade do Ministro, percebida por muitos como legítima, algo bastante usual nos bastidores do governo e até bem aceita pela sociedade; e, por outro, uma postura desviante dos protocolos legais e burocráticos, que foram elaborados para esvaziar a influência pessoal do gestor sobre o Estado. Se a contradição é inquietante, já que parece existir a anuência informal para determinados gestores seguirem ou não as normas, segundo seu discernimento, seu poder ou sua capacidade, pior ainda são as possibilidades de desfecho, pois como diz o dito popular: o inferno está cheio de boas intenções.

Tal contradição reincide na FUNAI e no IBAMA. Pois, ambos tanto negociam entre si ou com os índios, quanto descumprem suas obrigações institucionais ao acatar as exigências destes sob protocolos atenuados e aceitos em reuniões de gestores. Assim, as instituições tornam-se equipes, gerentes e pessoas; sua função amaina-se na negociação como mais um dos atores na disputa; seus arcabouços legais, técnicos e administrativos são relativizados; e o poder público enfraquecido é desestatizado e personificado.

No decorrer desse discurso de abertura, o Ministro evidencia outras inquietações na busca do Estado de direito. Para ele, o governo e a sociedade administram uma dívida enorme com os índios e com o meio ambiente, o que não lhes faculta “agir de forma caótica e desorganizada, tendo em vista compensá-los pela incapacidade histórica de atender as suas reivindicações, comprometendo um estado de direito há tão pouco tempo conquistado”. Portanto, “o Governo deve falar uma só língua quando se trata de dirimir conflitos quanto à destinação de recursos naturais tão caros para a sociedade”, o que será alcançado pela superação da paralisia diante do estado de barbárie, pela abolição dos

antagonismos entre ambientalistas e indigenistas, e com “uma política comum que amealhe os esforços para a conservação da biodiversidade e para o pleno desenvolvimento das comunidades indígenas” (CONAMA, 2000: 6).

Do retrato da fragilidade a união faz a força, a fala do Ministro apresenta um Estado fragmentado, influenciado pelos gestores e dependente do apoio externo necessário à construção do Estado de direito. Nesse contexto, a teleologia do monopólio da força legítima, ou não, cede lugar à capacidade dos atores sociais, internos e externos ao Estado, influenciarem o resultado da política pública, em uma lógica na qual, de um lado, o Estado, os movimentos sociais e as organizações não governamentais equivalem-se como atores do conflito; e, do outro, a política pública expungida da norma, lhes faculta elaborar acordos e rupturas sem alicerce definitivo na legislação pacificada.

As questões que emergem da prática da governança, das instituições, dos seus gestores e suas equipes, parafraseando Lévi-Strauss, encontram nos casos de superposição bons exemplos para pensar a influência da personalidade, identidade e ideologia na execução da política pública. Assim, percorrendo da concepção da política pública à sua eficaz implementação, encontram-se universos ideológicos pautados em tendências existentes nos campos (Bourdieu, 1990) das normas, do desempenho, da articulação, da capacidade e do poder das instituições, de seus gestores ou de suas equipes alcançarem a finalidade da política com maior ou menor grau de personificação.

Essa perspectiva é engrandecida pela possibilidade de contribuir com o entendimento da governabilidade em outras políticas, ou seja: a gestão pública em seu sentido mais amplo, pois ao contrário da nobre e relativa sensibilidade dos gestores dos órgãos ambientais a respeito da questão indígena, o que os torna negligentes e aparentemente, dignos da indulgência social? E se aqui fossem analisados os casos de desvio de verbas públicas em transações corruptas!? Certamente, quase todos seriam favoráveis ao exercício absoluto do monopólio da força ou coisa pior.

As falas dos participantes ao longo da 27ª Reunião também expõem antagonismos, discordâncias e questões, igualmente interessantes para se pensar o Estado e suas políticas públicas. Raimundo Sergio Barros Leitão, então assessor no MJ e seu representante naquela Reunião do CONAMA, propõe alguns temas para abordar o problema: (a) estrutura de governo ou de prevalência da jurisdição do IBAMA ou da FUNAI sobre a área

em litígio; e (b) visão da sociedade em desacordo, a exemplo daqueles que militam radicalmente a favor dos índios ou da diversidade biológica (CONAMA, 2000: 7 e 8). Paulo Machado Guimarães, representante do CIMI, acrescentou outros dois: (c) a ordem jurídico-normativa; e (d) a ordem administrativa ou gerencial, as quais, Antônio Herman Benjamin, representante do Ministério Público do Estado de São Paulo, somou a (e) casuística. Tais perspectivas de tratamento do problema das superposições culminam por situá-lo em distintos campos: (a) da administração pública, (b) da cultura, (c) da norma jurídica, (d) da gerência e (e) do caso concreto. Destes, apenas os dois últimos atingem diretamente os sujeitos concretos: o índio e a natureza; enquanto os demais, ao trabalharem no nível das administrações públicas centrais – sujeitos abstratos – acabam distantes da localidade onde atuam indiretamente.

Por se situar no nível dos sujeitos abstratos centrais à tomada de decisões oficiais, esses campos exercem o poder normativo sobre a governança e encontram-se imbricados. Assim, TI e UC, categorias jurídicas de intervenção no território aqui analisadas, são concebidas no campo da cultura, definidas no campo da norma e viabilizadas por meio do campo da administração pública; culminando na sua implementação na localidade. Os três primeiros são os campos a serem tratados nesta dissertação.

As superposições são bastante variadas, segundo a criatividade de cada órgão federal e/ou estadual em promovê-las. A título de ilustração, em um levantamento do setor de geoprocessamento do Instituto Socioambiental – ISA, realizado em 2001, foram agrupadas as superposições entre três conjuntos de categorias: unidades de conservação federal, terras indígenas e unidades de conservação estaduais. Em uma análise numérica (Tabela 1), as unidades de conservação federais possuíam dois casos de superposição entre si; trinta e nove com terras indígenas e dez com unidades de conservação estaduais. Já as unidades de conservação estaduais possuíam quatro casos entre si e quinze com terras indígenas⁶.

Tabela 1: Casos de superposição entre TI, UC federais e estaduais, por unidade de incidência.

	UF federais	UC estaduais
TI	39	15
UC estaduais	10	4
UC federais	2	—

ISA (2001)

⁶ Recentemente o Instituto Socioambiental – ISA lançou “Terras Indígenas & Unidades de Conservação da Natureza: o desafio das sobreposições”, organizado por Fany Ricardo. Porém, apesar da importância da obra, não houve tempo hábil para incorporar as suas contribuições nesta Dissertação.

Os casos de superposições entre unidades de conservação foram resolvidos com o SNUC, a partir daí às categorias mais restritivas prevaleceram sobre as demais. Com isso, criou-se um procedimento alternativo para mudar a categoria da unidade, pois, na prática, esta situação dispensava a aprovação da proposição pelo legislativo. E, apesar de não resolvido, o caso de unidades superpostas pertencentes à mesma categoria e, por isso, com igual grau de restrição, pelo simples fato de serem geridas por um só órgão amaina a maioria dos eventuais conflitos.

Os casos de superposição entre unidades de conservação e terras indígenas são mais complexos, principalmente, aqueles restritos a esfera federal. Esses casos podem ser subdivididos em três grupos, a saber: (a) terra indígena e unidade de conservação de uso sustentável; (b) terra indígena e unidade de conservação estadual de proteção integral; e (c) terra indígena e unidade de conservação federal de proteção integral. No primeiro grupo, as características pouco restritivas das categorias de uso sustentável tendem a limitar os conflitos às amainadas disputas jurisdicionais entre os órgãos gestores ou à tentativa de impor o cumprimento da legislação ambiental aos grupos indígenas no âmbito da localidade. No segundo grupo, geralmente, a pouca efetividade das categorias estaduais faz com que as terras indígenas prevaleçam de fato. Por fim, no último grupo, a disputa jurisdicional atinge âmbitos mais centrais, elevando ainda mais o nível de complexidade da disputa.

Por isso, os casos de superposição entre unidades de conservação federais e terras indígenas emergem como objeto de análise bastante fecundo. De um lado, a análise desses casos permite refletir a respeito dos conflitos intra-Estado com enfoque nas disputas de poder jurisdicional sobre determinado território. Do outro, possibilitam observar a influência da personalidade, ideologia e identidade sobre o Estado, governo e, principalmente, as políticas públicas. Esta análise contribui para valorização da antropologia como ciência capaz de pensar questões postas a partir de um objeto marginal para ela: a instituição pública.

Finalmente, por se tratar de uma reflexão sobre a atuação da personalidade na execução da política pública a partir dos conflitos jurisdicionais de territórios sob intervenção estatal, a saber: as superposições entre unidades de conservação de proteção

integral federais e terras indígenas, a abordagem do conflito foi constituída por meio das histórias, tanto das instituições envolvidas – IBAMA e FUNAI – quanto das categorias de intervenção territorial, e do aprofundamento da análise da influência da personalidade a partir dos casos de superposição em geral.

No Capítulo I: *Que país é este? Da conquista à ocupação do território brasileiro*, retrato o processo de conquista e ocupação territorial do Brasil, em especial, na Amazônia. No Capítulo II: *Superimpondo categorias jurídicas de intervenção territorial: um esboço da gênese da política ambiental e indigenista brasileira de intervenção territorial*, pontuo alguns antecedentes que influenciaram a concepção da ideologia que separa o Estado da pessoa em prol do indivíduo, para, então, vislumbrar alguns indícios da continuidade dessa influência sobre a política pública ambiental e indigenista de intervenção territorial brasileira. Aí esboço a história dessas políticas rumo à intervenção territorial e à constituição dos órgãos públicos responsáveis por ela. Depois, no Capítulo III: *Fazendo órgãos públicos: a influência da personalidade na execução das políticas públicas*, parto da influência da personalidade sobre os órgãos para abordar seu exercício na política pública, refletindo também as representações materializadas sob a territorialidade e os encaminhamentos para a resolução do conflito, entre outras facetas do problema. Por fim, a Conclusão: *O caminho de volta: do antropólogo ao nativo* emerge como corolário das discussões postas para reforçar a influência da personalidade na gestão pública, seus desdobramentos na concepção desta e a minha experiência reflexiva como antropólogo dentro do conflito e como pesquisador que acaba de pensar na contribuição da ciência para este tema.

Capítulo I: *Que país é este? Da conquista à ocupação do território brasileiro*

“Nas favelas, no Senado
Sujeira para todo lado
Ninguém respeita à Constituição
Mas todos acreditam no futuro da nação
(...)
Vamos faturar um milhão
Quando vendermos todas as almas
Dos nossos índios em um leilão.
Que país é este” (Russo, 1987).

Da Matta (1979), citando Octavio Paz, recusa-se a aceitar explicações simples para problemas complexos, como a teoria determinista que associa a riqueza norte-americana e a pobreza do Hemisfério Sul a suas respectivas origens históricas. Assim, desenvolve uma obra orientada para a cotidianidade brasileira, usufruindo dela como objeto de análise, de pertencimento e de compreensão da brasilidade. Longe de tentar igualar-me a qualquer um dos dois, mas sintonizado com o mesmo incômodo, descrevo neste capítulo algumas notas a respeito da constituição histórica e espacial do contato entre os europeus e seus descendentes americanos com as populações pretensamente autóctones e, também, sobre seus desdobramentos até a constituição das políticas de intervenção territorial ambiental e indigenista. A partir desse singelo esboço, tentarei subsidiar o entendimento dessas categorias de intervenção, o que será aprofundado na análise da constituição dos órgãos públicos responsáveis por sua gestão e da influência da personalidade na gestão pública.

A. O Estado conquista o Brasil

“as nações são, do meu ponto de vista, fenômenos duais, construídos essencialmente pelo alto, mas que, no entanto, não podem ser compreendidas sem ser analisadas de baixo, ou seja, em termos das suposições, esperanças, necessidades, aspirações e interesses das pessoas comuns, as quais não são necessariamente nacionais e menos ainda nacionalistas.” (Hobsbawm, 1990: 19 – 20)

Na busca da perspectiva histórica capaz de contextualizar a concepção, institucionalização, materialização e evolução das categorias de intervenção territorial ambiental e indigenista, perpasso pelo processo de conquista daquilo que viria a ser o Brasil. No entanto, uma vez intencionado a alcançar maior clareza, antes do processo em si, trato de buscar as contribuições de alguns autores ao tema, em outras palavras, reflexões

sobre a conquista do Brasil mediante as categorias de intervenção territorial ambiental e indigenista e seus desdobramentos mais contemporâneos.

Em “Um Grande Cerco de Paz”, Lima (1995) aborda: (a) a “Conquista e Poder Tutelar” onde o autor constrói o quadro teórico que serve de referência à obra; (b) “A Disciplinarização do Campo como Projeto” que abarca a criação e implantação do Serviço de Proteção ao Índio e Localização de Trabalhadores Nacionais – SPILTN, e o paradigma que orientou a sua atuação; (c) as “Estratégias de Conquista e Táticas de Governo” que enfoca a prática do Serviço e seus desdobramentos concretos; e (d) as “Vicissitudes do Governo dos Índios” que além de rever algumas análises, afirma ser o “monopólio progressivo da violência” uma forma de controle do nativo e dos seus territórios, pretensamente justificada pelo esforço de edificação do Estado nacional. Perfazendo com excelência uma trajetória pouco explorada pelas Ciências Sociais no Brasil, na qual se vislumbra o Estado, suas estratégias de controle dos territórios para além da fronteira e sobre aqueles que ali viviam sem se submeterem ao jugo estatal, o autor resgata tudo isso, como estratégia daquela época para dominar esses grupos, condição para consolidar a nação brasileira.

Por conseguinte, se a totalidade da obra está expressa em sua generosa e competente abrangência, tornando sua leitura indispensável, todavia, ante a necessidade de adequar seu aporte ao conjunto desta dissertação, opto em apresentar aqui sua contribuição mais transversal: a pretensa construção da nação pelo Estado brasileiro, em que o SPILTN é o ente por meio do qual a trama se desenvolve, para, então, retomar o objeto deste Capítulo por meio de outros autores.

Esse autor desenvolve sua tese a partir da seguinte assertiva: a presença não nativa no que viria a ser o Brasil é uma conquista, a ser interpretada como uma modalidade de guerra e lida na prática do “poder político [que]⁷, ao se fazer a paz, reatualiza a guerra sobre diferentes modos” (Lima, 1995: 44), nos quais as lutas políticas podem ser interpretadas como continuidade e deslocamento da própria guerra. Portanto, o “governo dos nativos” que detinha por “atribuições [e] as primeiras estruturas administrativas implantadas pelos portugueses”, entre as quais, o tratamento das “relações entre os povos

⁷ Em diversas citações, incluo trechos entre colchetes com a intenção de facilitar o entendimento da versão original inserida no contexto desta dissertação.

nativos e o Estado em nosso país” (idem: 12), ao cumprir aquela assertiva, acaba por inaugurar o que mais tarde seria denominado de: indigenismo e política indigenista.

A estratégia de conquista esvaziava a noção de sociedade organizada pré-existente ao contato para então afirmar a boa intenção do Estado de pacificar os índios por meio da catequese e da ação civilizadora da Igreja, que por sua vez resultou em sistemas de aliança e seus respectivos antagonismos oriundos da relação: conquistador–conquistado. Entretanto, como a crítica dos processos de colonização partia de valores ocidentais cristãos, em nome das populações nativas, estas foram veiculadas como sendo residuais e naturalizadas no tempo pela historiografia, para que a sociedade brasileira fosse produzida a partir da idéia de fusão racial procedida cordialmente, o que confundiu a conquista com a descoberta e o processo com a pacificação (Lima, 1995).

A ação conquistadora alteraria seu sujeito em meados do Século XX, quando o debate público – pacificar ou exterminar os índios hostis – ofuscava a luta entre o Estado e a Igreja pelo monopólio da interação com os nativos, já que na República Velha buscou-se estatizar as atividades ainda laicas. Contudo, ante o desempenho heróico e competente do Tenente-Coronel Cândido Mariano da Silva Rondon, o pacificador e executor legítimo da proteção fraternal, foi criado o SPILTN como uma “associação totalmente descabida: a de que *proteger os índios* era o mesmo que defender a *existência de um único órgão burocrático especialmente dedicado a tal tarefa*, dando-se à idéia de proteção *a conteúdos* muito específicos” (idem: 23); e por isso, não existiria espaço para outras instituições, o que levaria a Igreja a dedicar-se a atividades assistências aos índios com aporte de recursos do mesmo Estado (Lima, 1995).

A prática anterior, catequizar e civilizar, também, sofreu modificação ante a necessidade de adestrar o nativo.

“a uma lógica outra que não a de sua própria defesa, a quebra de um *ethos* guerreiro, a sedução e demanda pela tecnologia do conquistador, seriam conseguidas com atos cênicos nos quais a impressão intencionalmente emitida e planejada deveria ser a da diferença frente aos outros civilizados até então conhecidos [através das frentes de expansão econômica]. Por fim, se todo o ‘espetáculo’ e a capacidade de resistência intrínseca aos meios materiais do conquistador não os convencessem de sua superior bondade, caberia lembrar a possibilidade de o recurso à violência aberta, por meio dos principais instrumentos da *pacificação*, conquanto implícito e deslocado” (idem: 174).

Assim, mediante o emprego da tutela e em nome da proteção, as táticas de governo ultrapassaram a meta de controle das populações dispersas para então integrá-las às lógicas nacionais – governo, modos de vida e território – por meio dos “dispositivos administrativos de poder destinados a anular a heterogeneidade histórico-cultural, submetendo-a ao controle, com algum grau de centralização e a imagem de homogeneidade fornecida pela idéia de uma nação” (idem: 129). Não é ao acaso que a expressão o grande cerco de paz, usada por Rondon, revelava

“a existência de um saber militar produzido nas tarefas de assenhoreamento sobre o espaço não-urbano e não controlado pelos aparelhos de poder estatizado, dentro do espectro geográfico englobado pelos limites internacionais do Brasil. Este saber, com toda certeza herdeiro de noções portuguesas acerca da colônia e sua ocupação, elaborava este espaço enquanto representação quer denominando-o *fronteira* – designativa da faixa de terras próximas aos limites internacionais –, quer *sertão*” (idem: 278).

Portanto, a tutela era a prática aprimorada da proteção e esta da pacificação entre a conquista e a guerra; implicando o “monopólio dos atos de definir e controlar (...) a população sobre a qual incidir[á]” (idem: 74) realizando “o *continuum* guerra – aliança”, pensado “em termos de domínios diferenciados do espaço, perpassado por um gradiente de unidades administrativas” (idem: 168). Isso entendido “como um modo de integração territorial e política, operada desde um aparelho estatizado, parte do conjunto de redes sociais e relações componentes de um Estado o qual, em diferentes momentos do tempo e implicando múltiplas relações entre distintos segmentos sociais (...) tem procurado se representar como nacional” (idem: 42). Assim, ao “homogeneizar e classificar discricionariamente, permitir e reforçar, por sua apropriação, as singularidades em múltiplas tradições nativas, criava-se uma via de mão dupla em que a homogeneidade e diversidade se entrechocam em processos históricos de invenção. A categoria homogeneizante *índios* vem legitimar o que ela mesma nega e tenta equacionar, isto é, as distintas realidades indígenas, permitindo que a luta pela tutela estatal sirva como um momento na luta contra o próprio poder tutelar. Dito de outro modo, que a indianidade sirva enquanto *estratégia de lutas étnicas*” (idem: 261).

Entretanto, se o poder tutelar reforça a submissão das múltiplas etnias ainda relativamente estáveis, mediante sua integração com elementos da sociedade soberana, as terras indígenas e suas comunidades são “o deslocamento fundamental face ao exercício da soberania que historicamente a precedera: antes que gerir um território, base do poder

soberano, tratar-se-ia de conduzir uma população, já que seria tarefa do Estado conservar o que é vivo” (idem: 65). Em outras palavras, trata-se da imposição de uma disciplina para fora das instituições: para a população, denominando-a por soberania, disciplina nacional ou gestão governamental. Ainda assim, ela traduz a inexistência do Estado que dá lugar aos processos que culminaram em sua formação ou a estatização de poderes anteriormente dispersos em aparelhos não governamentalizados.

“Se a *pátria* era concebida como uma reunião de famílias, caracterizando-se por uma comunidade de *governo*, este deveria realizar a *incorporação dos fetichistas a sociedade moderna*, dando continuidade à *formação do povo brasileiro*” (idem: 121).

Todavia, ante a emergência de nacionalismos concebidos nos impérios mundiais e remetidos à administração externa, o Estado buscou edificar as formas de exercícios da soberania, a exemplo das histórias nacionais elaboradas a partir de heróis e da unidade nacional como fruto da organização político-administrativa que abarcaria toda a heterogeneidade. Com isso, a condição social do índio foi pensada entre a lógica da organização administrativa, do povo conquistador e da conquista da terra, possibilitando assim sua integração como comunidade política nacional.

A intenção de constituir o povo brasileiro utilizou a lei como um conjunto de representações convertidas em normas universalizadas juridicamente e impostas sobre a heterogeneidade abarcada como Estado. Tratava-se da comunidade política imaginada como mono nacional, na qual a escravidão, a propriedade fundiária e o título de propriedade estavam extintos ou criados por leis, cabendo a essas normas o papel de excluir e estratificar, redefinindo hierarquias desde que respeitadas os princípios da diferenciação, o acesso variado a direitos e a manutenção da ordem política prévia. Assim, a condição estática permitia que as ações previstas em textos legais encenassem uma sociedade que não existia e era concebida como virtual.

Portanto, a concepção legal e mesmo aquela materializada idealmente nas estruturas físicas da administração pública, presente em todo o território nacional, realizam a meta do Estado se estabelecer-se como nação, exigindo da heterogeneidade social sua conversão em povo brasileiro. Contudo, tal pacto não coaduna com os princípios da igualdade, e sim da hierarquia a ser executada na prática, fazendo da retórica o elemento legitimador do Estado nacional e, da realidade, a continuação da dominação do diferente,

cujo caso do SPILTN, apresentado naquela obra, é apenas um entre muitas outras formas de exercício de poder estatal.

“apesar de toda a retórica em prol da preservação da família indígena, do respeito às tradições tribais, os planos e os procedimentos apontam para o desenraizamento radical que permitiu criar populações e território *brasileiros*. Morte física por que é aberta ou por *pacificação*, a necessária redução dos efetivos humanos a quebrar solidariedades é facilitar outro tipo de morte, a da *alteridade*” (idem: 308)

Assim, as categorias jurídicas de intervenção territorial funcionariam como instrumentos de submissão de populações e seus territórios ainda não dominados efetivamente pelo poder central. Tal assertiva foi desenvolvida por Lima (1995) para as terras indígenas, o que não invalida totalmente seu emprego nas unidades de conservação. Quintão⁸ (1983), em “Evolução do conceito de Parques Nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento”, evidencia as fortes ligações entre a criação de áreas protegidas e o processo de ocupação do território brasileiro, em especial, nos momentos em que o regime de recessão debatia a ocupação da Amazônia. Para ela, algumas categorias de unidade de conservação parecem ter sido criadas para ocupar a região amazônica, pois elas tanto delimitavam áreas sob gestão federal, quanto fortaleciam o território nacional. Essa perspectiva não diminui a importância dessas áreas para conservação da diversidade biológica, segundo Quintão, já que eram criadas mediante estudos de representatividade de amostras dos ecossistemas brasileiros.

A perspectiva adotada por Lima (1995) contribui diretamente nesta dissertação, pois a discussão que faz sobre o Estado brasileiro na Primeira República é essencial ao entendimento dos Serviços existentes na época, a exemplo do SPILTN e do Serviço Florestal – SF. Esses Serviços promoveram a implantação de categorias de intervenção do Estado nacional sobre os territórios ainda estaduais, tratava-se da federalização para fins específicos sob uma chancela centralizadora: seja para a proteção do índio seja para a conservação da natureza. Essa prática propiciava tanto o controle de áreas estratégicas e suas populações residentes, quanto a instalação de instrumentos necessários a essa atividade, como postos indígenas nas terras indígenas, centros agrícolas, centros de visitantes de parques nacionais. Tratar do processo histórico de dominação dos nativos por meio da territorialização e do exercício da tutela é, para esse autor, flagrar o Estado

⁸ Apesar da manutenção da referência original, atualmente, a autora assina por Ângela Tresinari Bernardes.

brasileiro em formação, ao instalar a administração pública ou ao desenvolver o projeto de nação; seja ao controlar os grupos que ainda não estão sob seu jugo e delimitar seus territórios. Todo este esforço de instalar a administração nos confins do Brasil e de controlá-lo garantiria, em algum grau, a presença do Estado brasileiro, sob o qual estaria assentada a nação.

B. A conversão dos territórios brasileiros em Brasil

“A enorme extensão territorial e a desigualdade de desenvolvimento das suas várias regiões fazem do Brasil um país de violentos contrastes, em que tribos indígenas virgens de contato com a civilização são contemporâneas de grandes metrópoles modernas. Aquilo que para o Brasil litorâneo é a história mais remota, só registrada nos documentos da colonização, para o Brasil interior é crônica atual.” (Ribeiro, 1996: 19)

Em “Índios do Brasil”, Julio Cezar Melatti (1986) começa sua abordagem sobre a conquista do Brasil, rememorando o choque armado entre os brancos e os índios Canelas (Ramkokamekrá⁹) do Maranhão em 1663. Por um lado, esse fato remete à atualidade do tema; por outro, demonstra que a ocupação do Brasil não foi pacífica: seja pela violência ideológica dos antigos jesuítas e dos atuais missionários católicos e evangélicos; seja pela violência armada das antigas bandeiras, dos seringalistas e das forças armadas, e dos atuais fazendeiros, entre outros empreendedores (Andrade, 1980); seja pela ação estatal de submeter às distintas etnias ao seu jugo (Lima, 1995). Seja pela agressividade das doenças exógenas, como gripe, sarampo, catapora, pneumonia, varíola e tuberculose, cuja dispersão era mais acentuada, graças à estratégia missionária de reuni-los, a fim de catequizá-los (Melatti, 1986). Seja pelas conseqüências oriundas desse conjunto de fatores, em outras palavras, a desagregação social, a ruptura dos sistemas produtivos, a fome e o suicídio (Ribeiro, 1996).

Desde a chegada das caravelas de Cabral à costa brasileira, diferentes iniciativas foram adotadas para ocupar o território brasileiro. No período colonial, vislumbra-se a instalação dos primeiros degredados e seu papel na efetivação das primeiras povoações européias e da instalação dos governantes do Rei, pois foi, justamente, por meio deles que algumas lideranças indígenas passaram a apoiar a ocupação de seu território pelos

⁹ Apesar da Convenção sobre a Grafia dos Nomes Tribais – CGNT, entre outros esforços pro a padronização da escrita da língua indígena; ao longo desta dissertação, optei por manter a grafia utilizada pela fonte. Naqueles casos onde existe mais de uma fonte e não há concordância entre elas, em geral, decidi manter a versão do antropólogo mais conhecido, em geral Julio Cezar Melatti. Por fim, em alguns casos, para dirimir dúvidas, consultei o trabalho de Melatti, 2004, e a lista de terras indígenas da FUNAI.

européus (Andrade, 1980). Observa-se, também, a experimentação feita pelos primeiros aparatos de dominação institucional, a Igreja, as milícias e os setores produtivos, a exemplo das bandeiras, das fazendas e dos engenhos. Mais tarde, a partir do final do período colonial e ao longo do Império, nota-se a sensibilização das elites cidadinas em favor do bom selvagem, o que repercutiu em arcabouços jurídicos cada vez mais condescendentes com os índios. No entanto, apenas com a república, começam a consolidar na prática as concepções delineadas nas leis, mediante a criação do Serviço de Proteção aos Índios – SPI e seu predecessor, e com a consequente estatização da política indigenista (Melatti, 1986; Lima, 1995).

Para Melatti (1986), o processo de ocupação territorial e de submissão dos índios foi gradual, uma vez que os interesses econômicos priorizavam os empreendimentos de conquista e o acesso a algumas áreas era bastante difícil. No século XVI, quando a região ocupada era predominantemente o litoral leste e sudeste, os brancos apropriavam-se das terras indígenas e dos próprios índios como escravos, o que contribuiu para o desaparecimento majoritário do tronco Tupi, por exemplo. No século XVII, além do cultivo de cana-de-açúcar, entre outras lavouras, os brancos expandem a pecuária pelo Nordeste e ao longo do rio São Francisco; extraem as drogas dos sertões pelas entradas ao longo do rio Amazonas e seus principais afluentes; e investem contra os índios do interior da Região Sul. No século XVIII, os conflitos predominam nas regiões auríferas de Minas e Goiás, sobretudo com os Kayapó do Sul; e também, nas áreas de pecuária no Mato Grosso e Nordeste, e na expansão das entradas no Norte. No século XIX, os pecuaristas continuam avançando pelo interior, sobre os Kayapó e os Xavante, enquanto na Amazônia expandem-se os empreendimentos seringalistas. Por fim, no século XX, as lutas continuam, em São Paulo, com os Kaingáng e, na Amazônia, a partir do empreendimento seringalistas e dos extrativistas de castanha (*vide* Figura 1).

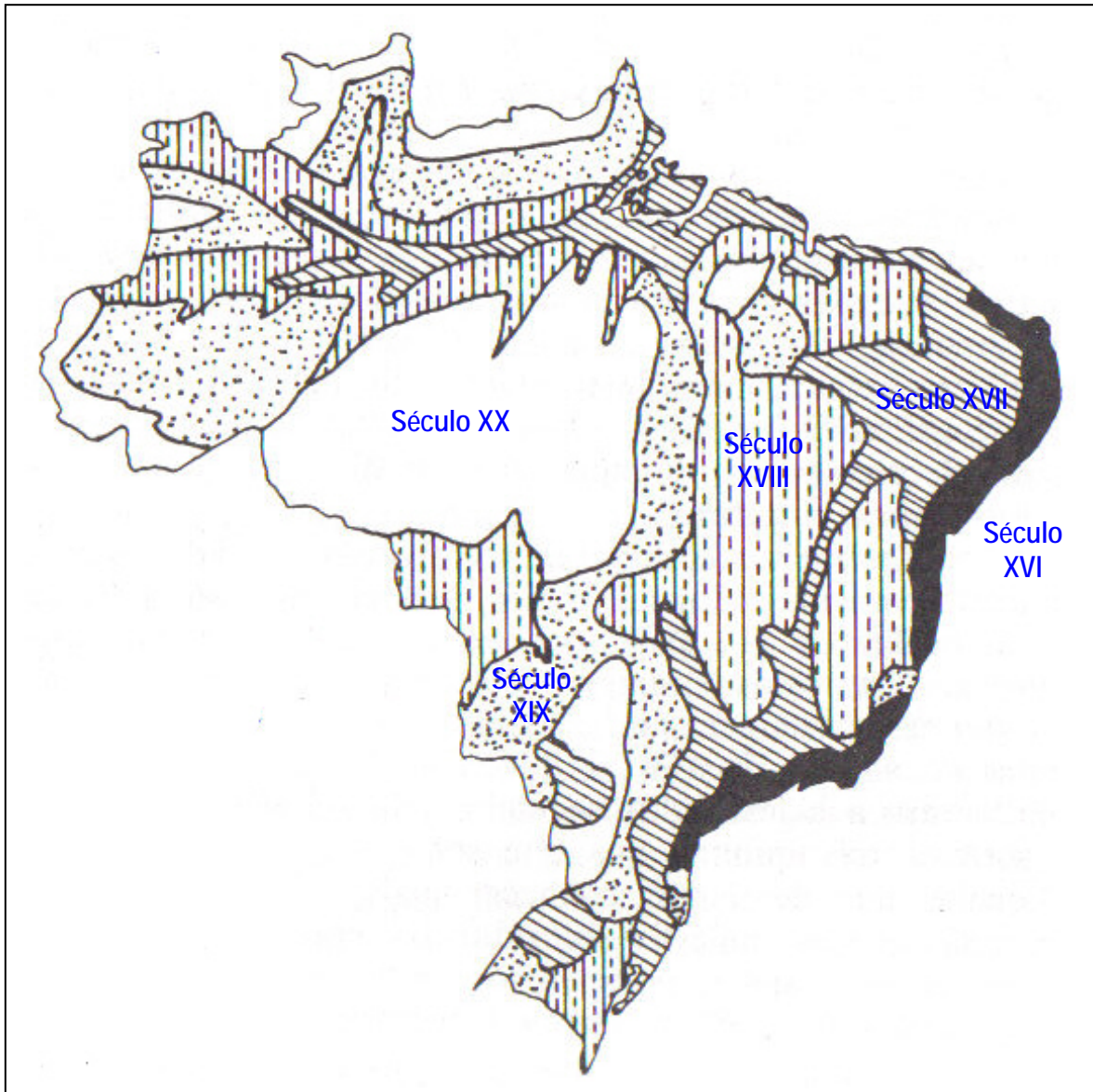


Figura 1: A conquista do Brasil pelos civilizados, segundo o século no qual a região foi conquistada (Azevedo, 1966: 107 – citado em Melatti, 1986: 181).

Segundo Melatti (1986), as particularidades regionais, os recursos naturais abundantes em algumas áreas e escassos em outras, e os empreendimentos iniciados pelas distintas frentes em cada local repercutiram em diferentes formas de contato entre os brancos e os índios. A frente extrativista, que atuou no litoral nos primórdios da colonização, distinguia-se daquela que atuou mais tarde na Região Norte. Enquanto a primeira relacionava-se com os índios por meio do escambo de recursos naturais por objetos civilizados e/ou pela integração dos europeus ali residentes com a cultura indígena local; a segunda, apesar de manter em alguns casos relações semelhantes, era caracterizada pelo empreendimento seringalista, de coleta de castanha e demais drogas dos sertões.

Estas, quando não deslocavam os índios dos seringais e castanhais, promoviam as correrias, caçando-os com cães, amasiando-se com suas mulheres e escravizando alguns homens. Ainda assim, por serem ocupações dispersas, alguns grupos indígenas resistiam à ocupação e permaneciam escondidos no mesmo local ou deslocavam-se para áreas mais isoladas, situação que persiste nos dias atuais. Já a frente agrícola, que predominou no litoral, em alguns trechos da Região Norte e Nordeste, e, principalmente, no Sul e Sudeste, exerceram maior impacto graças ao aumento populacional e as mudanças no ambiente, obrigando os índios a enfrentarem mudanças rápidas, como a perda da terra e, algumas vezes, da liberdade ou da vida. Por fim, a frente pastoril, que buscava apenas terra para o gado, expandia-se rapidamente sobre as terras dos índios e os dispensava de qualquer tipo de relação.

Para o autor, a política indigenista do período colonial era ambígua e contraditória. De um lado, ela recomendava bons tratos para os índios; e, do outro, concebia o extermínio daqueles considerados inimigos. Da mesma forma, ela era implementada por segmentos opostos, por missionários catequizadores ou por colonos em busca de escravos. Apenas, em meados do Século XVIII, o Estado criou o cargo de Diretor de Índios para cada aldeia, a ser nomeado pelo governador. Mais tarde, em 1798, devido aos abusos cometidos, o cargo foi extinto. Já no final do Século XIX, ocorre um retrocesso político, com a autorização de bandeiras e guerras contra índios, situação alterada apenas no Governo Regencial, quando os índios passaram a ser tratados como órfãos. Nesse período, a catequização seria atribuída ao poder público e, depois, retomada pelas entidades eclesiásticas, sob parâmetros definidos pelo governo e acompanhados pelo Diretor Geral dos Índios de cada província e pelo Diretor de Aldeia. A estatização da execução da política indigenista dar-se-ia apenas no período republicano, quando a Igreja e o Estado separaram-se, o que, por um lado, demandou da Igreja o custeio do trabalho missionário e aumentou sua liberdade de ação; e, por outro, levou o Estado a criar o SPILT. Assim, as políticas indigenistas estenderam-se para regiões menos acessíveis do Brasil (Melatti, 1986).

Em “Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno”, Darcy Ribeiro (1996) aborda diferentes temas afetos à questão indigenista no Brasil, dos quais, nos deteremos no processo de ocupação da Amazônia. Para ele, o processo de ocupação era decorrente da expansão da fronteira civilizadora que, na

Amazônia, assumiu feições extrativistas. Assim, ainda no Século XVII, a ocupação militar do delta para expulsar os franceses, ingleses e holandeses culminou na instalação da economia mercantil extrativista, na qual os colonizadores trocavam produtos com os índios e estes extraíam o cacau, cravo, canela, salsaparrilha, baunilha, copaíba, entre outras drogas do sertão, as elaboravam e as transportavam.

A busca do látex sucedeu a das drogas dos sertões de outrora e seus efeitos foram devastadores para os grupos indígenas. Inicialmente, os caucheiros deslocavam-se pela floresta em busca do látex, extraído mediante a derrubada da *Castilloa elástica*. Para obtê-lo, seqüestravam mulheres e crianças na própria aldeia, obrigando os homens a extraírem o produto e lhes entregar; outras vezes atacavam o grupo, dissipando-os, para eles mesmos poderem extrair o caucho. Posteriormente, com a escassez do caucho, as atenções voltaram-se para as várzeas em busca do látex da *Hevea brasiliensis*, o que expulsou e/ou aliciou índios que, mesmo preservando sua economia tribal de subsistência, comercializavam com os civilizados sua força de trabalho e seus produtos, a exemplo do peixe seco, das peles de caça, dos ovos de tartaruga (Ribeiro, 1996). E assim, à medida que os índios eram expulsos, exterminados ou incorporados pelos aventureiros, dava-se o batismo, tanto da terra que deixava de ser floresta para se tornar seringal, quanto dos seus conquistadores que, na mesma metáfora, passavam a ser o seringalista e o dono do barranco. Nesse mundo recém criado, seu novo senhor instituía o patrão, gerente do seringal, a quem competia o controle do barracão, ponto de escambo de todos os produtos que entravam e saíam do seringal; dos imigrantes nordestinos recém fixados nas colocações e subdivisões do seringal; e do aluguel das estradas de seringa, utilizadas para a extração do látex, já que, na Amazônia, o interesse econômico não estava na propriedade da terra, mas sim no domínio do acesso dos seringais e da produção em moldes análogos à escravidão (Pereira Neto, 2000; Ribeiro, 1996; Faleiro, 2002).

Para Ribeiro (1996), a busca de produtos em uma empreitada sem linearidade caracterizou uma ocupação ao redor dos rios e nos pontos onde abundavam os produtos a serem extraídos. Ainda hoje é possível perceber os resultados desta feição, com áreas mais ocupadas ao lado de outras sem nenhum contato com a civilização, o que, porém, não diminuiu as compulsões sobre os indígenas, seja pela sujigação, seja pelos descimentos, seja pelo aliciamento com produtos civilizados. Por outro lado, os índios sobreviventes e não fugidios, desenvolveram diferentes formas de interação com os não índios, desde a

tolerância, a miscigenação, a absorção de elementos culturais até o seu deslocamento, a escravidão e o extermínio.

Em “Reservas Extrativistas”, especificamente, na “Introdução” e na “Evolução Histórica do Extrativismo”, Rafael Pinzón Rueda (UICN, 1995) descreve os ciclos extrativistas na Amazônia em períodos nos quais se buscava: (a) Século XVIII: as drogas do sertão: plantas medicinais, óleos, resinas, cacau, peles, peixes e carnes secas; (b) Século XIX: o caucho; (c) entre o Século XIX e XX: a seringa e a castanha, quando o ciclo da borracha promoveu a instalação de quatrocentas mil famílias oriundas do Nordeste e, após o seu declínio em 1920, retomou o empreendimento com os soldados da borracha a partir da demanda decorrente da II Guerra Mundial; (d) século XX: com o declínio da borracha e, conseqüentemente, da economia local, prevalecendo então a extração da madeira, a pecuária e a agricultura de larga escala.

Em “A luta pela borracha no Brasil”, Warren Dean (1989) retrata a história da borracha no Brasil e no mundo e evidencia a sua importância para o capitalismo colonial, entre os produtos botânicos. Embora seja conhecida pelos europeus desde a descoberta da América, apenas em 1839, quando foram potencializadas suas propriedades elásticas com enxofre e calor, ela causou a ocupação gradativa da bacia amazônica com os seringais e as incursões dos barcos em busca da borracha do Pará. Nesse período, a borracha respondia por 40% das nossas exportações, quase se igualando às do café. Paralelamente, com a superação de problemas relativos à identificação botânica, informações sobre crescimento, método de extração, coleta de sementes vantajosas e programas experimentais para o desenvolvimento de técnicas, ela foi sendo domesticada e racionalmente cultivada no sudeste asiático, especialmente na Malásia, no Ceilão, na Sumatra, em Java e na Cochinchina. O impacto da produção racional e em grande escala no mundo possibilitou a popularização da produção de automóveis, enquanto no Brasil, o extrativismo decaía e o governo passava a perseguir, obsessivamente e sem grandes êxitos, o cultivo racional da borracha. Ainda hoje, mesmo com a emancipação das antigas colônias, a produção de borracha possui destaque na economia dos países já independentes e tenta ser implementada em outros países que demandam esta matéria prima no lugar do ainda escasso petróleo.

Pinzón Rueda (UICN, 1995) retrata a relação entre a extração da borracha e o capitalismo internacional. Segundo ele, o capital oriundo do exterior financiava o

exportador, que, por sua vez, financiava o comprador cidadão que fazia o mesmo pelo intermediário, e assim, sucessivamente, do seringalista até o seringueiro. Essa cadeia produtiva estava ligada aos resultados, o que, por um lado, exigia a adequação da propriedade à disponibilidade de recursos, a saber: seringais e suas subdivisões: colocações; por outro, a vinculação do seringueiro ao seu financiador pelo monopólio do barracão ou pelo aluguel das estradas. Para Dean (1989), do monopólio quase exclusivo do Brasil sobre a produção de borracha ao seu declínio, perpassamos por investimentos vultosos que mantiveram a ocupação da Amazônia nos moldes tradicionais, com cultivos inexpressivos de borracha e com o saudosismo do período no qual a borracha emergiu como segundo produto capaz de trazer divisas ao país. Justamente aí, o autor desmistifica alguns equívocos brasileiros: a população não era escassa na Amazônia; não faltou interesse pelo trabalho; a borracha foi aprimorada e plantada em outros países; não faltou interesse pelo cultivo racionalmente a borracha; não foi superado o problema do fungo *Microcyclus*; e não faltou vontade política para mudar a situação dado o empenho da Superintendência da Borracha – SUDHEVEA; entre outras fantasiosas justificativas para falta de êxito do extrativismo da borracha no Brasil.

Para Ribeiro (1996), a alta cotação da borracha ocasionou o abandono das economias pastoris e as lavouras; além disso, fez com que a maioria das pessoas engajadas na produção do látex perecesse em pouco tempo, vítima de febres e doenças oriundas da desnutrição, cujo caráter endêmico entendeu-se por toda a Amazônia. Esta situação foi agravada pelo declínio do preço da borracha, quando os seringueiros perderam o acesso aos bens importados de outras regiões e países, obrigando muitos a deixarem os seringais, pois os que permaneciam passavam fome. Mais tarde, com o aumento da demanda, a falta de seringueiros passou a ser suprida com as correrias, onde os índios que tinham sobrevivido à ocupação de seus territórios e refugiando-se nas áreas de difícil acesso, passaram a ser convertidos ao mundo dos brancos, tanto pelo cachorro que os caçava, quanto pelo trabalho nos seringais, onde eram separados das caças, aqueles que mereciam viver e até mesmo casar com seringueiros e patrões (Pereira Neto, 2000; Montagner, 2002; Faleiro, 2002).

Mais tarde, com o fim dos subsídios à produção seringueira, a organização interna dos seringais foi gradativamente alterada: o antigo patrão foi substituído pelo arrendatário do seringal. Este, além de assumir o papel e o título do primeiro, passou a exigir o aumento

da extração de látex, comprometendo assim a longevidade das seringueiras e sua capacidade de produção, o que acirrou a relação proprietário – seringueiro. Gradativamente, o monopólio do barracão foi quebrado, tanto pelas roças de subsistência que os seringueiros passaram a manter, quanto pelos regatões, barcos que traziam produtos das cidades próximas para trocá-los pelos da floresta como a seringa, castanha e carne de caça. E, finalmente, com a pouca viabilidade financeira do extrativismo de látex, as estradas deixaram de ser pagas, os seringueiros substituíram o extrativismo pela agricultura e os seringalistas venderam seus seringais para os fazendeiros (Lima, 1993) ou simplesmente os abandonaram, levando os seringueiros a buscarem outros produtos capazes de manter a economia de trocas ou ainda, a converterem-se em pecuaristas (Ribeiro, 1996; Lima, 1993).

Em “Perícia Antropológica sobre o Parque Nacional da Serra do Divisor (Rios Moa e Azul)”, Edilene Coffaci de Lima (1993) descreve a chegada da frente pecuarista no Acre em substituição ao vazio decorrente do fim da política de subsídios da borracha natural. Dada às características de privatização da terra, a derrubada da floresta e a exclusão dos moradores locais, notadamente posseiros, essa frente rompe com as formas tradicionais de uso e ocupação territorial desenvolvida naqueles ambientes florestais, segundo a disponibilidade de recursos e as relações sociais alcançadas por décadas de colocação na região. Nesse estudo, a pequena fazenda e a frente da soja diferem-se apenas pela magnitude do investimento, sendo que a primeira era mais acessível aos proprietários e posseiros já instalados e a segunda exigia mais investimento; e ambas se distinguem da frente madeireira que, geralmente, as precede. Com isso, os ambientes amazônicos são substituídos por campos; a riqueza biológica dá lugar às criações de gado e os seringueiros passam a compor as estatísticas de êxodo rural.

A expansão das fronteiras desenvolvimentistas sobre a região amazônica culminou na exclusão social dos seringueiros e restringiu a atividade extrativista a áreas sem interesse para a extração madeireira e mineral em grande escala, a pecuária extensiva e a monocultura agrícola. A partir 1976, essas frentes ameaçam o modo de vida seringueiro e estes passam a realizar empates, ações contra o desmatamento de novas áreas. Com isso, organizam o movimento que culminaria na criação dos sindicatos e, em 1985, do Conselho Nacional dos Seringueiros – CNS. No decorrer desse processo, em 1978 e em 1988,

algumas lideranças foram assassinadas, o que levou a opinião pública a apoiar as reivindicações desse movimento, fortalecendo-o (UICN, 1995).

O movimento seringueiro buscou o apoio da SUDHEVEA para instituir categorias de gestão territorial mais apropriadas para o seu modo de vida. No entanto, apenas em 1982, essa Superintendência começou a dissuadir o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA a implementar os Assentamentos Dirigidos, retângulos criados para assentar colonos. Mais tarde, ambos propuseram a Concessão Real de Uso como garantia aos seringueiros dos direitos sobre suas áreas que, em 1985, após o Encontro Nacional dos Seringueiros, subsidiaram, em 1987, o INCRA a criar os primeiros Projetos de Assentamentos Extrativistas – PAE. Porém, como o apelo dessas áreas também era ambiental e os PAE não deram resposta às expectativas do movimento, este, articulado como Povos da Floresta, consegue que o IBAMA a crie as Reservas Extrativistas – RESEX, por meio da Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990 (UICN, 1995).

“As Reservas Extrativistas não são a panacéia para os problemas da Amazônia, nem a solução mágica para sua ocupação, mesmo porque mais da metade da área já foi ocupada e colonizada através de diferentes projetos, especialmente agropecuários. Da superfície total, talvez apenas 20% apresente as condições exigidas por lei para implantação daquelas. Exatamente porque estão chegando já um pouco tarde, é preciso acelerar o processo, para proteger as áreas que ainda podem ser protegidas.” (UICN, 1995: 2).

Ainda assim, as Reservas Extrativistas criaram expectativas positivas e assumiram um caráter emblemático e ímpar no Brasil, seja por promoverem a Reforma Agrária para extrativistas, seja por associar a produção extrativista com a conservação da diversidade biológica. Além disso, seu significado simbólico derivado do mito do paraíso, um jardim onde reina a felicidade, que se opõe ao materialismo individualista, no qual a terra coletiva dá lugar à propriedade, celebra a junção homem e natureza em benefício do primeiro (UICN, 1995).

C. Do índio ao índio, passando pelo caboclo e o extrativista

“convém esclarecer que o índio isolado torna-se cada vez mais uma categoria abstrata, i.e., irreal; e que a única realidade, atualmente, é o caboclo. Este, penetrado pela história da sociedade envolvente e dominante, é, ao mesmo

tempo, o seu mais autêntico resultado, pois foi gerado pela história da fricção interétnica no Solimões.” (Cardoso de Oliveira, 1963: 94)

Aparentemente, sob a categoria extrativista enaltecida como tradicional, distanciada da finalidade comercial da atividade e aproximada de práticas ditas sustentáveis, o antigo seringueiro assumiu nova identidade. Essa positivação decorre do engrandecimento da questão ambiental e das populações imbricadas em ambientes naturais, a exemplo dos seringueiros, ribeirinhos, caiçaras, quilombos, índios. Em contrapartida a esse enaltecimento, flagrou-se a ineficácia do Estado no controle dos impactos ambientais; seja ao não evitar a disseminação da extração mineral por toda Amazônia após interditar a Serra Pelada para os garimpeiros; seja pela pirataria de recursos biológicos e a extração ilegal de madeira. Também em linha contrária a esta assertiva, a extração de produtos e subprodutos da fauna e flora por populações locais vem sendo prejudicada pelas regras de controle, e interdição que lhes convertem em ilícitos (UICN, 1995).

Para Pinzón Rueda (UICN, 1995), o extrativismo é uma atividade de coleta de produtos naturais extraídos do minério, da fauna ou da flora, bem com apropriados de recursos cuja ocorrência natural não tenha sido intencionalmente aumentada para fins de exploração, ou ainda como uso racional da biota para o mercado. Entretanto, nas reservas extrativistas, o autor dá ênfase ao adjetivo “tradicional”. Com isso, ele elege os grupos locais que priorizam, na atividade de extração, primeiro o recurso, depois o mercado. Por isso, o extrativismo torna-se um modo de vida: um etos, cujo detentor é o sujeito a ser tratado nesta dissertação simplesmente por extrativista. Esse modo de vida atinge outras regiões, a exemplo do extrativismo do babaçu (*Orbygnia martiana*) na transição da Amazônia com Cerrado; da carnaúba (*Opernia cerifera*) no Nordeste; de plantas medicinais e ornamentais no Cerrado, na Mata Atlântica e na Caatinga; e da pesca artesanal no litoral e nos rios, cujas variações não serão tratadas aqui.

[Este] “é o autêntico homem amazônico, o ‘caboclo’, o ‘ribeirinho’, o ‘índio’, o ‘seringueiro’, o ‘pescador’, o ‘castanheiro’ que é preciso salvar pois ele é o único que poderá salvar a Amazônia, se continuar ali vivendo em harmonia com o meio ambiente, como sentinela avançado contra destruição, nos mais longínquos lagos, rios, igarapés, seringais, várzeas, terras altas e cabeceiras. As Reservas Extrativistas vieram com esta missão.” (UICN, 1995: 01)

Abarcado pela categoria homem amazônico, o extrativista revê sua relação com o índio, pois, por um lado, se ele foi seu algoz, por outro, ele é o caboclo; ou seja, aquele que descende do índio. Para essa análise, resgato o livro “O Índio e o Mundo dos Brancos: A

situação dos Tukúna do Alto Solimões”, no qual Roberto Cardoso de Oliveira (1963) estuda o caso Tukúna e revela o caráter pernicioso da identidade ambivalente, na qual, o sujeito, ora defende sua condição indígena com a finalidade de usufruir os direitos reservados a esses grupos, ora vale-se da condição de caboclo para ter acesso aos benefícios do mundo dos brancos.

[Para ele,] “essas modalidades de ser Tukúna numa conjunção intercultural e numa área de fricção interétnica, não resultam senão em formas de ‘caboclisto’, por que se entendem aquelas modalidades penetradas de um *pathos* que em grau variável as caracteriza. O caboclo é, num certo sentido, a própria negação do Tukúna; noutra, a sua própria afirmação em oposição ao branco. E para uma compreensão cabal da história do caboclo e de seu destino, torna-se indispensável uma referência à sociedade dos brancos e do mundo que esta promete aos Tukúna.” (Cardoso de Oliveira, 1963: 103)

Para Cardoso de Oliveira (1963), as diferentes formas de ser tukuna foram impostas pelo mundo criado pelos brancos em seu território, o que lhes inculca um sentido ambivalente diante de si mesmos e da sociedade regional, legando-lhes uma situação marcada pela ambigüidade. Ora o tecnicismo admirável da sociedade envolvente enseja-os a adquirir bens com a intenção de diminuir a distância entre os dois mundos; ora os estatutos intergrupais de crente, reservista e outros estabelecem simetrias entre os dois mundos. Ora as posições exógenas de Capitão e outras categorias de dominação do branco para indígenas revelam o oportunismo de alguns índios interessados em partilha do poder e prestígio da sociedade nacional dominante. Ainda que sejam críticos sobre sua condição de submetidos, geralmente, traduzem sua incapacidade de conduzir sua emancipação por meio da transferência desse anseio para o plano mítico-religioso, a exemplo dos surtos messiânicos (Cardoso de Oliveira, 1963: 102).

[Segundo o autor,] “o Serviço de Proteção aos Índios, mediante a ação de seus Postos Indígenas, tende a dificultar (senão impedir) o processo de assimilação dos índios à sociedade brasileira na medida em que fortalece, estimulando, a identificação tribal dos componentes de populações aborígenes, alvos de assistência direta. Constata-se assim a contradição entre a política indigenista, voltada para a integração e a assimilação dos grupos tribais, e a prática dessa política.” (Cardoso de Oliveira, 1963: 84)

Segundo o autor, a criação de uma situação de estufa ou de segregação nunca foi proposta e nem foi posta em prática pelo Estado. Ainda assim,

“O fato de incorporá-los (ou ao menos a isso tender) na classe mais baixa da estrutura social, regional, a saber, na de seringueiro, já constitui por si só um

mecanismo de defesa da classe dominante e dos grupos com ela identificados. O seringueiro, como a antítese do seringueiro, não necessita de outros instrumentos além daqueles de que já dispõe para manter privilégios em seus domínios. E é de todo conveniente mostrar 'compreensivo' diante da situação de seus seringueiros, sobretudo quando estes são caboclos, i.e., quando ainda não estão em condições de se beneficiarem dos privilégios do branco." (Cardoso de Oliveira, 1963: 94-95)

Portanto, o processo de ocupação do Brasil vai além do estabelecimento de soberanias e fronteiras territoriais internacionalmente aceitas. Diante do país continental e das dificuldades naturais impostas ao exercício efetivo do poder, o Estado tratou de territorializar áreas a serem geridas de forma distinta: terras indígenas e unidades de conservação; incluindo aí seus habitantes. Essas populações deixavam sua condição alheia ao jugo estatal e passavam a estar sob seu domínio e sua categorização. Eram identidades nas quais as diferenças estavam subsumidas. Tudo isso, no escopo do processo de territorialização, conquista o exercício do poder público sobre grupos re-enquadrados nas lógicas legais e nacionais.

Nesse jogo de identidade, a categoria de caboclo está associada à de índio, dada a sua pretensa ligação biológica, na qual o primeiro é entendido como descendente ou remanescente do segundo. Para tanto, observa-se a ambigüidade das identidades: extrativista e índio; ora antagônicas pelo processo de ocupação dos territórios indígenas pelos seringueiros, quando, inicialmente, os índios foram extirpados ou eventualmente incorporados; ora subsumidos em categorias genéricas, a exemplo dos caboclos; ora novamente isolados como extrativista e índio. E, justamente, nesse processo temporal dinâmico, as categorias genéricas foram capazes de metamorfosear polaridades, índio *versus* seringueiro, em caboclos; para então, em um processo de resgate da identidade do grupo, emergirem sob as categorias de índio e extrativista, abarcadas não mais como caboclos e sim, como povos da floresta.

Thiago Almeida Garcia (2004), em "Povos 'Emergentes' ou 'Resistentes' e o Estado: a busca por cidadania", ao realizar uma leitura sobre diversas fontes que tratam da emergência étnica no Brasil, analisa algumas mudanças no reconhecimento desses grupos na atualidade. Para ele, as particularidades étnicas são influenciadas pela globalização, tanto pelo vetor centro-periferia de homogeneização da população mundial sob valores éticos do ocidente em uma colonização humanitária, quanto pela capacidade dos grupos renegociarem seu lugar no ambiente global por meio da cidadania. Com isso, a cultura dos

direitos humanos passa a ser referência para Estados-nação, pressupondo uma garantia de proteção cultural e moral a grupos etnicamente minoritários (Garcia, 2004: 2). Estas políticas afirmativas ou etno-políticas foram geradas pela construção da categoria índio no âmbito da política oficial, perpassando assim pelo colonialismo, a política assimilacionista, a manipulação de identidade e a própria negociação da relação assimétrica entre o índio e o não índio, pois, em geral,

“as etnias indígenas foram submetidas, com diferentes graus de intensidade, a um processo de desestruturação, que produziu uma dispersão das comunidades, a partir da perda de seus territórios, condição na qual o sentido de ser indígena é negado, por conta do preconceito e discriminação, ou mesmo pelo enfraquecimento da consciência étnica.” (Garcia, 2004: 3)

A partir do amadurecimento e da revisão do papel da antropologia; da atuação das ONG como mediadoras entre os grupos indígenas e a sociedade nacional; e da organização e do fortalecimento do movimento indígena; ocorreram avanços que repercutiram diretamente na legislação. Se a Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, relativa ao Estatuto do Índio, vale-se: (a) da biologia para definir o índio e sua comunidade; (b) da relação desta com a sociedade não indígena para classificar o grau de interação e, com isso, a necessidade de assisti-los e como fazê-lo; noutro sentido, a Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB, promulgada em 5 de outubro de 1988, avança ao reconhecer a diversidade étnica e cultural dos índios e ao abandonar o discurso integracionista até então vigente (Garcia, 2004).

Segundo Garcia (2004), seja sob o título de etnogênese, seja de ressurgimento étnico, seja de emergência étnica, esse fenômeno no Brasil pode ser entendido pela capacidade de determinados movimentos sociais que, ao fazerem uso de uma condição social que os remete a um passado indígena, passam a reivindicar direitos sobre seus territórios e, conseqüentemente, a ser assistidos por serviços de saúde e educação, e a poder exercer seus direitos de cidadão. Esse exercício de direitos deveria ser estendido a todos brasileiros, mas, dada as condições do país, no caso dessas comunidades já identificadas, só podem ser alcançados via políticas públicas de afirmação (Garcia, 2004: 7).

Diversos antropólogos apresentam a indianidade como resultado da interação entre o dito índio com o não índio, no qual a sociedade ou o Estado abarcam a diversidade étnica da primeira sob o título de índio e suas derivações. Em contrapartida, a atribuição

unilateral do não índio, tanto o índio teleológico gradativamente vai assumindo sua condição, quanto os diferentes grupos étnicos ali abarcados tentam diferenciar-se e capitalizar mais poder político hegemônico ou não diante do Estado. No entanto, resgatando G3rcia (2004), em especial, a fala que ele atribui a um cacique do Nordeste: “3ndio sem pena, ningu3m tem pena”; e tamb3m, a assertiva de Cardoso de Oliveira (1963) a respeito da dificuldade do 3ndio em libertar-se da submiss3o. Segundo G3rcia (2004), quando o papel desse resgate 3tnico 3 revelado para as “lideran3as ind3genas que, ap3s um aprendizado pol3tico, passam a ter condi33es de reivindicar seus direitos, usando a categoria ‘3ndio’ como instrumento de luta pol3tica”, muitas vezes, a categoria que lhes 3 atribu3da foi inspirada em povos j3 reconhecidos como tal (G3rcia, 2004: 5).

A din3mica imposta pelo reconhecimento 3tnico t3cnico, jur3dico e burocr3tico fortalece a diferencia33o dos grupos sociais dentro das categorias gen3ricas, a exemplo dos caboclos e das etnicidades dentro da categoria 3ndio. Por um lado, o seringueiro abandonado pelo mercado converteu-se em povo da floresta e, uma vez como tal, evidenciou suas caracter3sticas mais pr3ximas 3 natureza, com isso, seu etos fortalecido como extrativista; por outro, em alguns casos, o 3ndio tornou-se caboclo aproximando-se do n3o 3ndio e, a partir do apoio das pol3ticas afirmativas, vem reassumindo sua identidade 3tnica mais espec3fica. Trata-se da subordina33o da identidade 3tnica 3 oferta de vantagens concretas ou simb3licas feita pela sociedade, nessa trilha que culmina em identidades culturais outrora opostas e atualmente pr3ximas. Dessa forma, a efetividade da ocupa33o territorial n3o s3 transcendeu o espa3o f3sico em prol da id3ia de na33o, como efetivou as diferentes identidades sob estatutos pr3ximos, a saber: o 3ndio, o extrativista e os povos da floresta.

Ao longo deste Cap3tulo, perpassou-se pela conquista como forma de controle estatal de territ3rios e seus habitantes, com a finalidade de instalar o Estado brasileiro, no qual seria assentada a na33o hom3nima. Para isso, o processo de ocupa33o territorial do Brasil, apesar de gradual e, ainda, passivo de efic3cia, ora dizimou, ora converteu as popula33es aut3ctones em identidades intermedi3rias entre o 3ndio e o brasileiro, para ent3o, recriar a primeira enquanto figura destitu3da de autonomia em rela33o ao Brasil. Perspectiva essa a ser retomada em outro vi3s nos pr3ximos cap3tulos.

Capítulo II: *Superimpondo categorias jurídicas de intervenção territorial: um esboço da gênese da política ambiental e indigenista brasileira de intervenção territorial*

“The superimposition of cosmographies creates a complex power dynamic which is invariably asymmetrical. New cosmographies emerge during particular historical epochs and are generally backed by powerful forces that seek to impose their hegemony over preceding cosmographies. This invariably produces situations of conflict that may provoke — if the power inequality between these forces is sufficiently great — the extinction of entire societies and their territorialities¹⁰” (Little, 1997: 4)

Após trilhar o processo histórico de ocupação e efetivação do território brasileiro, fez-se necessário constituir este ente intervencionista chamado Estado, em especial, seu caráter pessoal. Para isso, creio na necessidade de visitar o escopo ideológico sob o qual foram concebidas as políticas de intervenção territorial. Evidentemente, não pretendo transitar por caminhos já apresentados, a exemplo da teoria da conquista estatal de Lima (1995); todavia, em alguns casos, autores podem ser retomados por outro viés. Neste capítulo, em especial, perpassarei pela concepção de algumas categorias ideais, a partir das quais, adentrarei na gênese da política ambiental e indigenista brasileira de intervenção territorial, enfatizando os seus órgãos executores destas; e, por fim, abordarei a constituição da superposição de UC e TI indígena por sua faceta ideológica. Com isto, mediante uma reflexão sobre os conflitos jurisdicionais de territórios sob intervenção estatal, pretendo introduzir o quão o Estado é sujeito e objeto das “suas” convicções.

A. Apontamentos sobre a gênese do Estado impessoal

“...pois, se aquele que governa os homens não deve governar as leis, o que governa as leis não deve também governar os homens: de outra forma, suas leis, instrumentos de suas paixões, freqüentemente não fariam mais do que perpetuar suas injustiças e jamais ele poderia evitar que pontos de vista particulares alterassem a integridade de sua obra.” (Rousseau, 1978: 58)

¹⁰ Minha tradução: “A superimposição de cosmografias cria um complexo poder dinâmico que é invariavelmente assimétrico. Novas cosmografias emergem durante épocas históricas particulares e são geralmente oriundas de forças poderosas que buscam impor sua hegemonia sobre as cosmografias precedentes. Isso, invariavelmente, produz situações de conflito que podem provocar – se a desigualdade de poder entre estas forças for suficientemente grande – a extinção de sociedades inteiras e dos seus territórios”.

Em “El Estado Nación”, organizado por Leonard Tivey (1981), especialmente na “Introducción” de sua autoria, o Estado surge na Renascença, associado à terra ou ao território, edificado por meio da unificação soberana de uma instituição particular sobre as demais e respaldado na legitimidade política da vontade do povo, expressa pela idéia de nação. Para ele, estão excluídas desse conceito, as formas prévias e até similares ao Estado moderno, uma vez que lhes faltava a idéia de nação. Essa assertiva é corroborada em “Los Origenes del Estado Nación”, outro Capítulo do mesmo livro, escrito por Cornelia Navari que, ao analisar a construção teórica do Estado-nação sob o viés das organizações sociais, defende que o conceito Estado-nação não existia na prática, surgindo apenas com a decadência do antigo regime e a ascensão do Estado territorial absolutista. Para ela, vários fatores contribuíram para isso: a mudança das idéias da época que conceberam o racionalismo iluminista em oposição à tradição medieval; o capitalismo que propiciou a substituição da pessoa pelo indivíduo; o Estado burocrático respaldado na soberania e na nacionalidade. Enfim, foram as forças destrutivas do antigo regime que fomentaram o Estado-nação.

Entretanto, a partir da leitura de Quentin Skinner, Tivey (1981) afirma ser uma idéia moderna o Estado como poder público separado do governante, dos governados e da autoridade política suprema, como um aparato político independente e perpétuo, com sistemas de direito respaldados na força, na soberania e no território definido e consolidado, dirigidos por um governo que goze de autoridade. Em outras palavras, mais precisamente as de Kolb:

“Por Estado entende-se um agrupamento de pessoas que vivem num território definido, organizado de tal modo que apenas algumas delas são designadas para controlar, direta ou indiretamente, uma série mais ou menos restrita de atividades desse mesmo grupo, com base em valores reais ou socialmente reconhecidos e, se necessário, na força.” (Kolb, 1978: 416)

Essa definição atribui ao Estado às pessoas, o território e a incumbência de gerenciá-lo na forma de governo e de poder público, o que não elimina sua característica mais reconhecida o monopólio da força (Hobbes, 1979) e sim a qualifica de forma mais amena: o monopólio da força legítima (Weber, 1991). Entretanto, esta assertiva impõe os direitos fundamentais como parâmetro de atuação do Estado, ao mesmo tempo em que define as qualificações de quem deve participar do governo ou

deter a cidadania em um estado de direito, anunciando, ainda, quais seriam esses direitos.

Para Bobbio:

“Se os direitos fundamentais são a garantia de uma sociedade burguesa separada do Estado, os direitos sociais, pelo contrário, representam a via por onde a sociedade entra no Estado, modificando-lhe a estrutura formal.” (Bobbio *et al*, 1994: 401)

Portanto, o Estado contemporâneo é percebido por sua estrutura formal, material, social e política, definida pelo sistema jurídico, o que deixa transparecer seu caráter abstrato e coeso (Idem, 1994; Faleiro, 2002).

“Embora ela [nação] ocupe um território, levando seus membros a terem uma identidade de interesse sobre o lugar e a terra, sua unidade vital provém de um sentimento profundo de sua própria história, de sua religião ou de sua originalidade cultural, inclusive lingüística. Uma nação pode existir como comunidade histórica e cultural, independentemente de autonomia política ou soberania estatal.” (Mangone, 1978: 800)

Ao associar nação à idéia de povo que tem uma ascendência ou local de origem comum, Tivey e Navari resgatam seu conceito a partir do nacionalismo inventado como ideologia no Século XIX, período das revoluções democráticas. Isso ocorre, justamente, quando emerge o ideal de nação dos nacionalistas, uma unidade natural da sociedade em uma homogeneidade mais que formal e legal, o direito inalienável sobre seu território ou pátria e a necessidade de sua própria organização política, com prestígio, êxitos, respeito e reconhecimento de outras nações, além do seu atributo mais importante a consciência de si mesma.

Tanto Mauss (1972), em “Nação e internacionalismo”, quanto Hobsbawm (1990), em “Nações e nacionalismo desde 1780”, buscam o critério que delimita a nação em oposição ao internacionalismo e em relação ao nacionalismo, respectivamente. E, apesar da evidência dada à língua, religião, moral, política, economia, autodefinição ou reconhecimento, mais em um autor que no outro, ambos não deixam de reforçar a perspectiva de Tivey e Navari que associam e evidenciam o papel da nação, ao menos em sua gênese, na imposição da soberania do Estado sob uma determinada jurisdição, seja ela populacional ou territorial. Nesse conflituoso campo hermenêutico, resta o refúgio ofertado por Bobbio, para quem: “A Nação seria a

ideologia do Estado burocrático centralizado” (Bobbio *et al*, 1994: 798). Assim:

“Governo pode designar um determinado sistema ou forma de governo, i.e., a constituição e mais freqüentemente a constituição real em oposição à constituição formal de um Estado (...) Daí o seu emprego adjetivado, ao se classificarem as formas pelas quais o governo é exercido, como em governo parlamentar, governo presidencial ou governo de gabinete.” (Finer, 1978: 522)

Essa definição é enriquecida por Bobbio *et al*, que identifica o emprego do termo “governo” como: (a) “o conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade”; (b) o “complexo dos órgãos que institucionalmente têm o exercício do poder”; (c) e, no caso italiano, entre outros, é empregado para definir o regime político (Bobbio *et al*, 1994: 553).

Seja por constituir o que Rousseau chamou de “corpo intermediário”, referindo-se à equipe de apoio às Assembléias (Rousseau, 1978: 74; Nascimento, 1990), seja a administração burocrática de Weber (Weber, 1991), a expressão administração pública foi utilizada, em 1887, para referir-se à “execução detalhada e sistemática do direito público”, tendo sido deslocada ao longo do Século XX exclusivamente para tratar do Estado. Com isso, o termo passou a estar associado: (a) às atividades do poder executivo do nosso governo; (b) “[a à] autoridade que põe as leis em execução”; (c) à distinção entre “administração de empresas” ou privada (Harrison, 1978: 23 – 24). Entretanto, com os regimes constitucionais, o termo passou a ser subordinado à lei inserido no poder executivo estatal, designando assim:

“o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal” (Bobbio *et al*, 1994: 10)

Portanto, o conceito Estado e administração pública parecem associar-se à execução ou gestão, na perspectiva de Estado e governo, ao mandato ou à política, e Estado e nação à identidade ou à cultura. Nesse sentido, todos atuam mutuamente na definição do poder público brasileiro e por isso têm sido objeto de inúmeros estudos nos últimos anos.

Para Max Weber, em “Economia e Sociedade” (1991), os conceitos de dominação são delineados pelos adjetivos: legal, tradicional e carismático; os quais têm subsidiado os estudos do poder do Estado e as interpretações da gestão pública do

Estado brasileiro. Um caso exemplar seria o conteúdo ministrado pela Escola Nacional de Administração Pública – ENAP, onde o nativo da administração pública apreende a necessidade de transpor o Estado patrimonialista para o gerencial – dando um salto sobre o Estado burocrático que, esquematicamente, está situado entre os dois. No entanto, essa concepção estratégica foi construída ao longo das reflexões sobre o Brasil, por meio dos insumos gerados pelos pensadores brasileiros do Século XX, Raimundo Faoro (1977) e José Murilo de Carvalho (1990; 1981), os quais têm sido parcialmente revistos nas discussões de Lima (1995) e de Da Matta (1979). Neles a cultura brasileira é inserida como elemento diferenciador das análises fortemente influenciadas pela experiência de outros países. Além disso, convém lembrar o contexto no qual esses autores escreveram, quando o Estado está longe de deter uma administração pública e um governo genuíno, exemplificados no trabalho de Maria Isaura Pereira de Queiroz (1976), uma vez que o projeto de construção de uma nação brasileira era ditado pelas elites para o povo, de forma similar à da Europa de dois ou três séculos atrás, perspectiva reforçada pelos trabalhos de Vitor Nunes Leal (1993), Manuel Correia de Andrade (1980) e Fernando Abrucio (1998).

Portanto, resumindo de forma simples, o Estado é percebido por sua estrutura formal, material, social e política, o que transpassa seu caráter abstrato, coeso e permanente, delineado nas normas (Bobbio *et al*, 1994). O governo é percebido mais freqüentemente por aqueles que ocupam formalmente o Estado (Finer, 1978), ou seja, pelo “conjunto de pessoas que exercem o poder político e que determinam a orientação política de uma determinada sociedade” (Bobbio *et al*, 1994). Por fim, administração pública é “o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal” (Bobbio *et al*, 1994: 10) desde que subordinadas à legislação. Dessa forma, a FUNAI e o IBAMA, como órgãos da administração pública e detentores de quadros funcionais estáveis, pertencem ao Estado, mas têm seus dirigentes e suas agendas determinadas pelo governo, pois, normalmente, os dirigentes fazem parte deste último.

Todavia, pensando no enfoque dado aos casos de superposição entre terras indígenas e unidades de conservação, para, a partir deles, discutir a influência da pessoalidade na gestão pública, faz-se necessário aproximar os subsídios teóricos e

argumentativos daqueles desenvolvidos ao longo dessa dissertação. Para tanto, evidencio três aspectos: (a) o momento no qual começa a ser distinguido o Estado da pessoa em favor do indivíduo; (b) as categorias ideais de Estado, governo e administração pública; e (c) uma aproximação dessas categorias daquilo que denomino Estado teleológico e intermédio institucional. O primeiro aspecto reforça que a intenção em separar a pessoa do Estado aparentemente data da modernidade, embora seja o coroamento de iniciativas anteriores, a exemplo de alguns trabalhos Iluministas, como o “Do Contrato Social” de Jean-Jacques Rousseau (1978), que contribuíram com os postulados seguintes ao Absolutismo. Devo evidenciar, porém, que esta assertiva é uma proposição em andamento e que quiçá será concluída.

Por fim, os dois outros aspectos associam-se ao caráter teleológico dos conceitos de Estado, governo e Administração Pública, os quais agrupo de forma simplificada como Estado teleológico. Trata-se da instituição pública abstrata, legalista e idealizada. Enquanto, no caráter mais próximo da realidade, inspiro-me em Rousseau (1978) para denominá-lo de intermédio institucional, ou seja, aquilo que é praticado de fato. Com isso, vislumbra-se nesses conceitos a coexistência dos universos ideológicos do individualismo e do holismo, em uma contínua transição, ainda que nunca venha a ser finalizada (Dumont, 1985). Portanto, nesta dissertação, constituirei minha análise a partir das categorias ideais ou teleológicas imbricadas naquelas mais pragmáticas ou no intermédio institucional.

B. Esboço das políticas públicas de intervenção territorial

“Minha experiência diz que só existe sobreposição entre áreas protegidas, quando a gestão está a cargo de duas instituições diferentes.” (Michel Leenhardt, Diretor da Federação de Parques Regionais Naturais da França, em uma apresentação em Florianópolis, 2002)

Tratar das categorias jurídicas de intervenção territorial remete aos primórdios da nossa espécie, quando disputávamos o acesso aos recursos naturais por meio da força bruta. De lá para cá, a humanidade experimentou diferentes formas de exercício desta dominação, entre as quais se destaca o estabelecimento da soberania sobre um determinado território, com vistas a implementar o modelo de Estado-nação na Europa (Tivey, 1981) que, por sua vez, passou a ser difundido pelo resto do mundo.

Essa asserção é corroborada por Lima (1995), porém, sob o viés específico da implementação da soberania sobre as fronteiras internas ao território pretensamente nacional. Nesse capítulo, o referido autor oferece duas contribuições fundamentais, a saber: (a) as atividades pretensamente públicas foram estatizadas ao longo da história do Brasil; e (b) a territorialização serviu tanto à intenção do governo de estabelecer um Estado nacional, quanto às instituições públicas sedentas de exercer seu poder em algumas localidades. Ambas fortalecem a constituição daquilo que hoje denominamos administração pública no Brasil.

Seguindo-as, resgato o capítulo anterior, quando pontuei o processo gradual de ocupação e conquista do Brasil, na perspectiva de território e daqueles que ali viviam. Esse processo foi desenvolvido no escopo de um projeto nacional, embora, inicialmente, fosse incipiente e restrito aos núcleos urbanos, e apenas, gradativamente, passasse a ser resguardado em grau de implementação e segundo as particularidades locais. Dessa forma, o Estado adentrou o território, assumiu feições hegemônicas, efetivou seu poder e tornou-se estatal e pretensamente nacional. Paralelamente, por essas e outras razões, o Estado brasileiro tentou seguir seus pares do Hemisfério Norte, transvestindo-se de racional, moderno e impessoal, sem, contudo, concretizar a imagem que tentava promover.

Em uma perspectiva histórica capaz de contextualizar a concepção, institucionalização, materialização e evolução das categorias de intervenção territorial ambiental e indigenista, opto por distinguir a política indigenista da ambiental e, assim, inicio a descrição das terras indígenas e sigo pelas unidades de conservação, para então, confrontá-las em suas disputas por domínio territorial. A dinâmica que constituiu esses entes estatais perpassou pela incapacidade de o Estado estar presente em todo o território da Colônia, quando sua estrutura era complementada pela atividade de vassalos, do clero, da nobreza e da burocracia em nome da Corte, inicialmente, portuguesa, depois, brasileira e mais tarde, do Estado brasileiro (Lima, 1995; Andrade, 1980).

B.1. Política indigenista

As políticas públicas brasileiras estão ligadas à constituição do Estado, em especial, aquelas intervencionistas, que se associam com maior estreiteza com a

implementação da soberania sobre o território nacional. Talvez, por isso, inúmeras lendas marcaram o processo de estabelecimento dessas políticas, as quais passaram por dois momentos que se distinguem pela predominância da execução das atividades por entes estatais ou não. No primeiro momento, o Estado como Corte era composto da Família Real, nobres e outras pessoas vinculadas ao governo. Ali, a Igreja atuava de forma, ora exercendo seu jugo sobre os governantes, a exemplo das decisões do Papa, ora complementar a eles, no caso da catequese dos povos do Novo Mundo, ora conflituosa, durante o governo do Marquês de Pombal. Da mesma forma, os demais partícipes do Estado exerceram atividades hoje inclusas no escopo exclusivamente estatal. Dadas as motivações históricas, gradativamente, as atividades foram absorvidas pelo Estado brasileiro, tanto de forma pacífica ou não, quanto absoluta ou não. Neste contexto, desenvolveu-se a política indigenista e ambientalista que tratarei a seguir.

Em Lima (1995), Ribeiro (1996), Melatti (1986), entre outros já citados, a minoria dos índios sobrevivia às epidemias, à desagregação social e às ações de conquista e submissão. Os sobreviventes não fugidos para regiões ainda inacessíveis na época e que não eram perseguidos e nem exterminados acabavam submetidos à religião, aliciados como mão-de-obra, incorporados na vida doméstica dos colonizadores ou restringidos às aldeias criadas pela Coroa. Desse modo, tanto as corporações eclesiásticas responsáveis pela conversão religiosa dos índios, quanto as bélicas da coroa ou de seus vassallos, zelosas pelo controle das forças indígenas hostis ou úteis como mão-de-obra domesticada, ambas cuidavam das interações entre europeus e os grupos autóctones, segundo as normas ditadas pelo poder central.

Em “Terras Indígenas no Brasil: definição, reconhecimento e novas formas de aquisição”, Rios (1999) confirma o caráter intervencionista da política indigenista nos primórdios da colonização. Para ele, o próprio direito indígena não foi firmado por eles, e sim pelos colonizadores em uma arbitragem internacional que lhes permitisse fixar o alcance e a extensão desses direitos. Enquanto atos como a Carta Régia, de 10 de setembro de 1611, que declarava os direitos dos gentios sobre suas fazendas, do Alvará Régio, de 1º de abril de 1680, que reconhece os índios como primeiros ocupantes e donos naturais das terras do Brasil, e de sua ratificação na Lei de 6 de julho de 1775, que reconhecia a primazia dos direitos indígenas sobre as terras, a Coroa Portuguesa raramente impôs ordenamentos capazes de controlar os colonizadores. Esses

consideravam que os territórios indígenas não pertenciam a ninguém, sendo, portanto, automaticamente apropriáveis por aqueles que investissem dinheiro e esforço para explorá-los. Para eles o nativo era um obstáculo a ser vencido ou revertido em artigo comercial ou não. Segundo Melatti (1986) e Andrade (1980), a ambigüidade e as contradições dos ordenamentos da Coroa decorriam apenas de seus interesses em agradar tanto a Igreja quanto os colonos. Por isso, para além das tentativas de agradar a ambos, suas orientações sobre o tratamento a ser dispensado aos índios, especificamente, consistiam apenas em efetivar seu domínio territorial e auferir mais ganhos.

Restringindo-me ao domínio territorial, evidencio a Lei nº 601, de 1850, denominada Lei das Terras do Império, com a qual o Brasil passa a distinguir as terras públicas das privadas e a reservar aos índios as terras devolutas que ocupavam e usavam para o seu sustento, desde que não fossem contestadas, nem tivessem destinação econômica e que não fossem posteriormente registradas. Isso não impediu de serem lesados os direitos primários e originários dos índios sobre as terras que tradicional e permanentemente ocupavam. Mais ainda, a referida Lei, ao considerar devolutas as terras de aldeias despovoadas pelos índios, facultou aos governadores da época, conhecidos como presidentes de Província, informar a inexistência de índios verdadeiros em suas províncias. Na Constituição de 1891, esta situação foi omitida, embora alguns juristas já questionassem o estatuto devoluto das terras indígenas e flagrassem a necessidade de reconhecê-la em vez de criá-la ou legitimá-la (Rios, 1999).

Retomando o período de estatização das práticas que vieram a ser públicas, resgato no estudo de Lima (1995), a estatização das ações para os índios, datada do final do Século XIX. Essa prática do Estado brasileiro atingiu diversos serviços que hoje são públicos, a exemplo das políticas de defesa nacional, educacionais, indigenista, de saúde, dentre outras. Até aquele momento, no lugar do serviço público, existiam: milícias descentralizadas, escolas pertencentes à Igreja, missões religiosas para catequizar os índios e Santas Casas. Com advento da República, a proliferação do Estado laico e a disputa de poder entre as diferentes ideologias presentes no setor público, a estatização dessas atividades foi inevitável. No que tange à política indigenista, o auge dessa transição ocorreu com a criação do SPILT, em 1910 (Lima, 1995), a política indigenista já passava a assumir contornos mais humanitários (Ribeiro,

1996). No âmbito da disputa de forças ideológicas dentro do Estado, os positivistas assumiram espaços marginais em relação aos liberais (Murilo de Carvalho, 1990), dentre os quais, a política indigenista (Lima, 1995). Entre esses positivistas, destacar-se-ia o seu arauto Cândido Mariano da Silva Rondon, que, dada a sua experiência à frente da Comissão de Linhas Telegráficas Estratégicas do Mato Grosso ao Amazonas – CLTEMGA, e seu conseqüente contato com índios hostis, passou a defender a presença do Estado na relação com esses grupos, a ser feita dentro dos parâmetros científicos do positivismo.

Assim, paulatinamente, Rondon converteu sua proposta de pacificação dos índios hostis em uma política pública admirável na época. Antes mesmo da criação do SPILTN, ele representou a voz cidadina e humanista brasileira em oposição ao frio cientificismo alemão, porta-voz dos discursos pró-extermínio dos índios hostis (Ribeiro, 1996; Lima, 1995). Ele também, confrontou os interesses eclesiásticos ao propor uma política laica para a questão indígena, resultando, por um lado, na criação do SPILTN e no êxito de sua proposta, e, por outro, nas pressões que sofreria à frente do Órgão (Lima, 1995).

No entanto, a política indigenista executada pelo SPILTN, ainda que fundamentada em bases positivistas pretensamente científicas, tinha seu alicerce no assimilacionismo e na efetivação do território do Estado nacional brasileiro. Para tanto, contava com metodologias de classificação dos índios, a partir das quais eram empregadas técnicas para atrair os selvagens; capacitar os semi-selvagens; treinar profissionalmente os semicivilizados para incorporá-los na cadeia produtiva; e emancipar definitivamente os civilizados (*idem*). Assim, as áreas originalmente ocupadas pelos índios hostis eram diminuídas, para abrir espaço para as frentes de expansão da sociedade nacional, e seus ocupantes eram pacificados, para poderem servir como mão-de-obra ao empreendimento colonizador; uma vez que ambos eram categorias transitórias. Tratava-se dos primeiros esboços da territorialidade indígena onde a aldeia dava lugar à área indígena; o selvagem ao civilizado; e a reprodução cultural autóctone à assimilação da cultura dominante; tudo isto no escopo de um processo de civilização e constituição do Estado nacional brasileiro que subsumiria qualquer manifestação de singularidade cultural.

Paralelamente ao SPI, já suprimido de “e Localização de Trabalhadores Nacionais”, a Constituição Federal de 1934, entre outras que lhe sucederam, consagraram o domínio da União sobre as terras ocupadas pelos índios e declararam nulos os títulos de propriedade já concedidos (Rios, 1999). Todavia, a maior tentativa de aprimorar juridicamente o estatuto das territorialidades indígenas só foi alcançada, em conjunto com a revisão dos pressupostos assimilacionistas, no âmbito da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que instituiu o Estatuto do Índio e do aparelho estatal responsável por sua execução, Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, que criou a FUNAI.

Para além do arcabouço jurídico, esse Estatuto assume feições estratégicas e metodológicas que culminariam na integração do índio à sociedade nacional, mediante sua inserção no mercado de trabalho. Essa estratégia rondoniana, descrita pelo próprio e por Nimuendaju décadas antes (Lima, 1995), baseia-se no estágio de assimilação e no direito à terra. Assim, no seu Artigo 4º, estão delineadas as seguintes categorias de estágio de integração do índio com a sociedade nacional: (a) isolados, quando desconhecidos, com vagas informações ou com eventuais contatos com a comunhão nacional; (b) em vias de integração, quando mantém sua vida nativa, em menor ou maior grau, mas aceitam algumas práticas e produtos da comunhão nacional, dos quais vão necessitando cada vez mais para o próprio sustento; e (c) integrados, quando incorporados à comunhão nacional e reconhecidos no pleno exercício dos direitos civis, ainda que conservando usos, costumes e tradições característicos da sua cultura. Mais adiante, no Artigo 17º, da Lei 6.001, estão definidas as categorias de área indígena: (a) Reserva indígena é uma área destinada a servir de *habitat* ao grupo indígena, com os meios suficientes à sua subsistência; (b) Parque indígena é a área contida em terra de posse dos índios, cujo grau de integração permita assistência econômica, educacional e sanitária dos órgãos da União, em que se preservem as reservas de flora e fauna e as belezas naturais da região; (c) Colônia Agrícola Indígena é a área destinada à exploração agropecuária, administrada pelo órgão de assistência ao índio, onde convivam tribos aculturadas e membros da comunidade nacional; e (d) Território Federal Indígena é a unidade administrativa subordinada à União, instituída em região na qual pelo menos um terço da população seja formado por índios. Das quatro categorias descritas no Estatuto, apenas a última não foi instituída e a penúltima, que

chegou a ser criada, já deixou de existir. As áreas reservadas distinguiram-se daquelas de posse imemorial das tribos indígenas, a saber: as terras indígenas.

A proposição identitária e territorial no Estatuto, além de legalizar as ações de assimilação dos grupos ainda autóctones, amainam seu conteúdo integracionista, conotando-o de complacente e respeitoso, sem abandonar os espelinhos proporcionados pela assistência e o controle a ser exercido pela tutela e/ou pela intervenção. Esse pragmatismo, legalmente instituído, assumiria novos contornos com a promulgação da CRFB, de 5 de outubro de 1988, quando três contribuições reforçam os direitos indígenas. Além do fim do integracionismo, o estatuto das terras tradicionalmente ocupadas por índios como bens da União é definido (Art. 10, Inciso XI), a posse permanente e o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes é assegurada (Art. 231, §1º); o estabelecimento de critérios para sua definição: serem habitadas por índios em caráter permanente; serem utilizadas para suas atividades produtivas; serem imprescindíveis à preservação dos recursos necessários a seu bem-estar; e serem necessárias à sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

O avanço alcançado pela legislação no Estatuto do Índio, principalmente, na CRFB vigente, origina-se da retórica do resgate da dívida histórica com os primeiros habitantes dessas terras, a ser feita em condições fundamentais para a sua sobrevivência física e cultural, e a preservação da diversidade cultural brasileira (Art. 231, §1º). Para Rios (1999), o fator tempo é fundamental para entender o alcance da proteção constitucional, pois, se as terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua ocupação permanente, isso significa que são herdadas de um direito originário e preexistente à ocupação ocidental, e, ainda, garantidas para o futuro. Essa afirmativa é corroborada por Zamariola (2004), em “O Direito Indígena”, quando identifica a origem dos direitos originários, positivado em diversos artigos constitucionais, no reconhecimento do instituto do indigenato do direito lusitano de 1680 (*op.cit.*). Assim, essas terras inalienáveis e indisponíveis, cujos direitos são imprescritíveis, precisam ser ocupadas e usadas de modo tradicional pelo grupo para serem reconhecidas como terra indígena. Ainda que a legislação dos índios na colônia lusitana fosse ambígua e contraditória, para não dizer, leviana; foi justamente sua formulação humanitária que delineou, subsidiou e justificou o direito indígena ora vigente.

Antes, porém, ressalto o passivo criado pela CRFB: a necessidade de regulamentá-la mediante uma revisão do Estatuto do Índio. Entre as diversas propostas de reformulação em tramitação no Congresso Nacional, destacam-se duas: O Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei nº 2.057/91 que “Institui o Estatuto do Índio”, cujas versões aqui analisadas são: a primeira e aquela datada de maio de 2001; e a Proposta Alternativa do Executivo ao Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei nº 2.057/91 atribuída ao Executivo e assinada pelo Deputado Domingos Juvenil. No que tange às terras indígenas, observa-se a preocupação em caracterizá-las, a exemplo do Art. 46 do Substitutivo de 2001 que propõe as seguintes categorias: terras tradicionalmente ocupadas pelos índios; terras reservadas pela União, destinadas à posse e à ocupação pelos índios; e terras de domínio das sociedades ou comunidades indígenas, destinadas a seu usufruto exclusivo e permanente; em uma aparente seqüência do ato de territorializar.

Para Rios (1999), o bom exemplo norte-americano de garantir território aos grupos indígenas consiste em valer-se das áreas reservadas por força de tratados firmados com a União e com os estados federados; e/ou adquirir de particulares em nome da comunidade. No primeiro caso, o regime é similar ao brasileiro; porém, no segundo caso parece existir no Brasil relativa resistência às aquisições de propriedades feitas diretamente pelos índios, a exemplo da exclusão dessa possibilidade presente no Substitutivo e ausente na Proposta Alternativa. Atualmente, a prática da FUNAI ante as terras escrituradas em nome de grupos indígenas é reconhecê-las; em outras palavras, todas as áreas indígenas devem pertencer a União. Este procedimento bastante comum demonstra a ambigüidade do Estado garantir direitos e controlar as populações indígenas ainda não submetidas ao poder central (Lima, 1995).

Enquanto a revisão do Estatuto do índio não é concluída, prevalece uma lacuna entre a CRFB e ele próprio, pois, tanto as normas do Estatuto não revogadas pela CRFB continuam valendo, quanto as novidades constitucionais ainda não regulamentadas abrem espaço para inúmeras especulações. Restringindo-me às categorias de intervenção territorial, ressalto a prática de a Funai territorializar em apenas duas categorias, pois afirma Alceu Cotia Mariz, dessa instituição, uma vez que o Estatuto continue vigorando, as categorias também vigorariam. Porém, continua Alceu, algumas categorias não cabem mais, por isso, a FUNAI emprega apenas duas: (a) terra indígena:

quando reconhece as áreas de uso tradicional indígena; e (b) reserva indígena: quando instituída em áreas sem uso tradicional que foram adquiridas pelo Estado para grupos indígenas. Exceto as Reservas Indígenas, todas as áreas indígenas anteriores à CRFB foram nominadas de Terra Indígena, ainda que denominadas também por parques e outros.

Um tema que desaparece na Proposta Alternativa é a possibilidade de interação das terras indígenas com as unidades de conservação. No Substitutivo de maio de 2001, dois artigos tratavam do tema¹¹, no entanto, deixam de existir na Proposta Alternativa. Aparentemente, essa mudança na Proposta está relacionada com a sua concepção, pois, como diz Rogério Oliveira, da FUNAI, embora ela tenha sido elaborada por alguns funcionários da própria Fundação, isto não garante sua legitimidade, uma vez que não foi discutida internamente. Essa assertiva deixa transparecer a existência de grupos internos na instituição, o que é confirmado pela entrevista de André Ramos na FUNAI e por Ana Maria Evaristo Cruz no IBAMA. Tais grupos caracterizam as referidas instituições.

Igualmente, convém enfatizar a pluralidade de prognósticos desejados pelos funcionários daquele órgão. Em especial, duas concepções predominam na FUNAI. Na primeira, a FUNAI defende a retomada das suas funções que foram perdidas, enquanto na outra, propõe transcender seu patamar atual, transformando-se em defensora dos direitos indígenas. Essa perspectiva parece mais condizente com o momento atual, pois as ações práticas em TI, com ou sem o acompanhamento interveniente da FUNAI, vêm sendo desenvolvidas pelas pastas setoriais de saúde, educação, segurança, meio ambiente, entre outras. Porém, essa decisão do papel estatal a ser ocupado pela FUNAI é premente, uma vez que o assessoramento e fortalecimento político das entidades indígenas já são apoiados pelas entidades indigenistas governamentais ou não.

Por outro lado, o saudosismo da FUNAI de outrora, na qual pretensamente tudo era executado pelos seu quadro funcional, parece consistir em equívocos. Afinal,

¹¹ Art. 91 - Poderão ser estabelecidas áreas destinadas à conservação ambiental localizadas em terras indígenas, por iniciativa das comunidades indígenas que as ocupam ou pelo poder público, assegurada a anuência da comunidade interessada.

Parágrafo único – O estabelecimento dessas áreas previstas no caput poderá ser viabilizado mediante a formulação de programas visando à auto-sustentação econômica das comunidades indígenas.

Art. 89 - O estabelecimento de áreas destinadas à preservação ambiental em terras indígenas não deverá prejudicar o livre trânsito dos índios em suas terras.

nenhum órgão público prioritário para o Estado conseguiu exercer plenamente suas obrigações atuando sozinho, quiçá, órgãos marginais aos interesses nacionais vigentes, como a FUNAI e o IBAMA. Portanto, situar a Proposta Alternativa dentro do escopo saudosista, tornaria compreensível excluir o Art. 91 que parecia acatar a proposta defendida pelo ISA de Reserva Indígena de Recursos Naturais – RIRN, cujo teor consiste na criação dessas reservas dentro de terras indígenas, por iniciativa dos índios, visando engajar o grupo na conservação da diversidade biológica e alcançar soluções para os casos de superposição. Para isso, seria analisada a proposta por um grupo de trabalho interinstitucional (comunidade indígena, órgãos indigenistas e ambientalistas e outras instituições, públicas ou privadas), com o objetivo de encaminhar os casos de sobreposição para uma convivência natural e legalmente compartilhada. Em outras palavras, uma vez superpostas, as categorias seriam reclassificadas como RIRN. Embora tenha sido desenhada para o SNUC, ela acabou preterida dada a oposição de setores governamentais e não-governamentais envolvidos na discussão (Bensusan e Gonçalves, 2000).

Enquanto o Substitutivo acrescenta temas ao Projeto de Lei original, a Proposta Alternativa não apenas retroage em relação à segunda, mas também no que se refere à primeira. Um exemplo claro seria a exclusão dos encaminhamentos a serem adotados nos casos de superposições, o que lembraria as práticas ocorridas ao longo da discussão do SNUC:

Art. 115 - As unidades de conservação já existentes, parcial ou totalmente incidentes em terras indígenas, deverão submeter-se ao procedimento previsto no art. 110 desta Lei no prazo de um ano após a sua promulgação, sendo que a impossibilidade de negociação ou autorização das comunidades indígenas implicará na retificação dos respectivos limites, excluindo-se a parte incidente sobre as terras por elas ocupadas.

Art. 110 - A elaboração de projetos será feita com a comunidade envolvida, respeitando-se sua organização social, seus costumes, crenças e tradições.

Todavia, a essa sintomática ressurreição da FUNAI antiga, ou melhor, daquela que nunca existiu para além da letra da lei, nota-se também a dificuldade do legislador responder determinadas questões postas pela realidade. A exemplo das superposições entre unidades de conservação e terras indígenas, essa visão dicotômica dentro da FUNAI é expressa por alguns técnicos defensores da característica cabal do ato de

reconhecimento da TI, ou seja, ele anularia atos que outrora criaram a UC, ou daqueles que não a reconhecem. Para os últimos, essa visão além de enviesada, impossibilita que, em alguns casos, prevaleçam ambas as categorias. Essa dicotomia de posições também é encontrada entre as percepções do IBAMA, do Poder Judiciário e do Ministério Público, por se tratar, no direito, de um tema não pacífico.

Retomando a segunda questão do parágrafo anterior, resgato Duarte (2003), em “Direitos Indígenas: análise das principais propostas que tramitam no Congresso Nacional”, que, ao examinar as proposições sobre índios, em tramitação no Congresso Nacional, em 2003, observou diversas iniciativas parlamentares com vistas a diminuir os direitos indígenas, por meio da intervenção no procedimento de reconhecimento territorial ou no acesso aos recursos naturais nessas áreas. Entre os casos analisados, cita: o PEC 38/99, de autoria do Senador Mozarildo Cavalcanti, que limita em 50% a área total de cada estado a ser destinada para unidades de conservação e terras indígenas; as tentativas de regulamentar a competência exclusiva do Congresso Nacional de “autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas naturais” (Art. 49, inciso XVI); as proposições de revisão, anulação e condicionantes restritivas à demarcação dessas terras; enfim, de diversas iniciativas parlamentares, convergindo para condicionar a demarcação das terras indígenas à apreciação do Congresso Nacional.

Para essa autora, o novo Estatuto das Sociedades Indígenas, esmiuçado nas três proposições citadas, a saber: proposta original, Substitutivo e Proposta Alternativa; todas apensadas ao Projeto de Lei nº 2.057 de 1991, de autoria do então deputado Aloizio Mercadante, demora para ser aprovado por causa dos interesses contrários à demarcação de terras indígenas. Entretanto existem ainda outras inovações positivas: substituição do regime de tutela; proteção ao direito autoral e a propriedade intelectual; demarcação das terras já identificadas; estímulos à preservação ambiental; regulação da exploração mineral; assistência especial para saúde e educação; entre outros.

Para Rios (1999), a Constituição vigente possibilitou a aceleração do procedimento de demarcação de terras indígenas, em razão de já ter superado prazo de cinco anos dado pela CRFB e da ação do Estado em promover o resgate histórico dos direitos dos índios às terras que restam ser reconhecidas, em decorrência do empenho das organizações, comunidades indígenas e do Ministério Público que exigem do poder

público o cumprimento da legislação. No entanto, segundo Duarte (2003), o movimento indígena cobra celeridade e determinação do Poder Executivo na demarcação de suas por estar aquém daquilo estabelecido na CRFB.

Duarte (2003) considera a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT, em vigor desde 25 de julho de 2003, mais um instrumento, em âmbito internacional, de defesa dos direitos dos povos indígenas do Brasil. Nessa Convenção, destacam-se o reconhecimento de que povos indígenas são sociedades permanentes que detêm o direito de decidir sobre suas prioridades e suas formas de desenvolvimento; o dever dos governos reconhecerem os direitos de propriedade e de posse das terras tradicionalmente ocupadas, identificando-as e protegendo-as; a obrigação dos governos efetivarem estudos de eventuais impactos dos projetos a serem desenvolvidos em áreas indígenas; o dever dos governos assegurarem aos povos indígenas a igualdade de direitos concedidos aos demais membros daquela sociedade ou comunidade nacional; os direitos a uma existência duradoura e a serem consultados sobre as políticas que lhes afetem e que influenciem seus costumes e também, a destinação dos recursos naturais existentes em suas áreas (Duarte, 2003; Gárcia, 2004).

Para Rios, essa Convenção nº 169 da OIT complementa a Constituição, pois, além de reconhecer a alguns povos os direitos de propriedade e de posse sobre as terras que tradicionalmente ocupam, ela reforça o direito de os povos utilizarem as terras que ocupam no presente e que ocuparam outrora, mesmo que não estejam exclusivamente habitadas por eles. Entretanto, sua maior contribuição é a desmistificação do perigo que tais reconhecimentos acarretam para a soberania nacional, já que deter o domínio do território é mais comum e disseminado do que os xenófobos tendem a reconhecer.

Santilli (Ricardo e Santilli, 1997), em “As Terras Indígenas e o Decreto 1.775: balanço e perspectivas”, mais precisamente em seu “Resumo das sistemáticas de demarcação das terras indígenas”, oferece um quadro evolutivo do procedimento demarcatório antes e depois do Decreto nº 1.775, de 8 de janeiro de 1996 (*vide* Anexo 1). Nesse trabalho, assinala o desenvolvimento histórico do procedimento administrativo que reconhece a terra indígena no Brasil e adquire maior transparência com o tempo. Para alguns, entre os quais Santilli, o referido Decreto surtiu um efeito inverso ao esperado. Na época da sua edição, com o argumento de sanear juridicamente o procedimento de reconhecimento da terra indígena, esperava-se evitar decisões

desfavoráveis a ele no Supremo Tribunal Federal – STF. Entretanto, após a edição do Decreto, o número de áreas sob litígio aumentou, e ainda que os questionamentos fossem encaminhados apenas administrativamente, o STF não arquivou os processos em tramitação.

Tabela 2: Situação das terras indígenas no Brasil, por linhas meta.

SITUAÇÃO DAS TERRAS INDÍGENAS (Resumo Geral)					
Linha Meta		Nº	%	Revisão de Limites	
				A revisar	Em revisão
I	A Identificar	63	10,86	-	-
II	Em Identificação	76	13,10	-	-
III	Identificadas	26	4,48	-	-
IV	Declaradas	15	2,59	-	5
V	Em Demarcação	31	5,35	-	-
VI	Demarcadas	17	2,93	-	1
VII	Reservadas/Dominiais	12	2,06	1	-
VIII	Homologadas	22	3,80	2	2
IX	Registradas	318	54,83	13	26
Total		580	100	16	34

(Fonte: FUNAI, 2004)

Segundo a FUNAI (2004), vivem em aldeias no Brasil trezentos e quarenta e cinco mil índios, distribuídos entre duzentas e quinze sociedades indígenas, falando cento e oitenta línguas distintas e perfazem cerca de 0,2 % da população brasileira. A estes se somam entre cem e cento e noventa mil índios que vivem fora das terras indígenas, incluindo a áreas urbanas; cerca de cinquenta e três grupos ainda não contatados; e aqueles que estão requerendo o reconhecimento de sua condição indígena junto a FUNAI atingindo cerca de quinhentos e oitenta áreas, em 98.954.645 ha ou cerca de 11,58% do território nacional. Todo o contingente indígena depende dos seus territórios para a sobrevivência, por isso a demarcação das terras indígenas tem sido prioridade nos processos de reconhecimento.

Porém, tanto a categoria terra indígena quanto suas precursoras não limitavam sua existência por meio do processo demarcatório. A este, outrora sucediam projetos de assistência de saúde, educação e produção do órgão indigenista, que, além de continuarem a existir fora da FUNAI ou em parceria com esta, estão adquirindo cada vez mais importância. Segundo Rios (1999), nos últimos anos o problema da definição das terras indígenas, o seu reconhecimento oficial e posterior demarcação física foram feitos à pedra-de-toque do indigenismo e o debate sobre a auto-sustentação dos povos

indígenas parece ser a principal e a mais controvertida questão indígena para o próximo século. Como diz Adriana Ramos do ISA, a prioridade dada à demarcação está sendo revista na última década. Bem ou mal, os avanços jurídicos no reconhecimento dos territórios indígenas, ainda em consolidação e distantes de serem uma política de execução fácil, estão sendo implementados, o que possibilita ao movimento indigenista um fôlego extra para pensar e tratar de outras questões também emergenciais. Tais questões estão relacionadas ao uso, à sustentabilidade dos recursos naturais e à imbricação da economia indígena na nacional, que, atualmente, são tratadas apenas em projetos pontuais e espontâneos, porém deveriam existir na forma de política de Estado. Essa perspectiva, aparentemente, é compreendida pelos autores da Proposta Alternativa, dada a evidência no texto do projeto e as efervescentes discussões sobre biopirataria entre os funcionários da FUNAI.

B.2. Política ambientalista

As políticas ambientais ascenderam sua importância mundial apenas no último século, e entre elas a destinação de espaços naturais para conservação do meio ambiente e, mais tarde, da diversidade biológica, adquiriram feições mais precisas apenas nas últimas décadas. Áreas antes destinadas à conservação dos recursos hídricos, de estoques de madeira ou de fauna, ou, simplesmente, preservadas para o lazer das populações citadinas, gradativamente, passaram a ser repensadas no escopo da ação global de conservação da diversidade biológica. Esse processo histórico gerou conhecimento, consolidou conceitos, desenvolveu instrumentos técnicos, formulou políticas e normas, e fundou instituições nacionais e internacionais. Tudo isso em um esforço de implementar unidades de conservação em todo o planeta.

Tabela 3: Alguns fatos importantes na constituição da política conservacionista de áreas protegidas no Brasil.

Ano	Fato	Desdobramentos
Idade Média	Primeiras áreas criadas na Europa pela aristocracia (reservas para caça) e a Igreja ou a Coroa (reserva de madeira)	Bases para as futuras idéias conservacionistas.
	Estabelecimento dos <i>Forest</i> pelos normandos nas terras britânicas	Restrições normativas aos camponeses visando à preservação de caças.
Século XVIII	Criação de áreas naturais destinadas ao lazer dos trabalhadores da Revolução Industrial	Noções de uso público de áreas naturais.
1832*1	Criação da <i>Arkansas Hot Springs</i>	Primeira reserva nacional.
1862*2	Floresta da Tijuca	Reflorestamento do atual Parque Nacional da Tijuca.

Ano	Fato	Desdobramentos
1872	<i>Yellowstone National Park</i> nos EUA	Primeiro parque público destinado à conservação dos recursos naturais para uso público e recreação.
1876	André Rebouças propõe a criação de parques nacionais	Propõe-se criar parques na Ilha do Bananal e nas Sete Quedas.
1855	Primeiro parque nacional do Canadá	Quintão, 1983, atribui a omissão da Europa em criar parques a sua adaptação histórica aos impactos oriundos das revoluções, enquanto nas novas nações ela era causada pela pressão do poder econômico.
1894	Primeiro parque nacional da Nova Zelândia	
1898	Primeiro parque nacional da Austrália	
	<i>Kruger National Park</i> na África do Sul	Primeiro parque nacional visando à conservação.
1894	Criação da <i>National Trust for Place of Historic Interest or Natural Beauty</i>	Não governamental que adquiria terras para proteger o patrimônio nacional, natural e cultural.
1896*2	Serra da Cantareira	Primeira reserva florestal de São Paulo.
1910*2	Estação Biológica do Alto da Serra	Criado por von Ihering do Museu Paulista.
1911*2	Reserva Florestal do Acre	Precede o Serviço Florestal em 10 anos.
1914	Primeiros parques europeus na Suíça e Suécia	Primeiros parques dedicados à pesquisa.
1916	Criado o <i>National Parks Service</i> – NPS	Primeiro gestor de unidades de conservação.
1921	Criado o Serviço Florestal – SF do Brasil	Regulamentado em 1925, atuou pontualmente.
1922	Primeiro parque na Argentina e América Latina	Nahuel Huapi foi criado nas terras doadas para este fim por Francisco P. Moreno em 1903.
1933	Convenção para a Preservação da Fauna e Flora em Estado Natural em Londres, Inglaterra	Primeira definição conceitual de parque nacional.
1934	Aprovado o Decreto 23.793 – Código Florestal	Paralelo a I Conferência para a Conservação da Natureza, em 1931, o MJ definiu o conceito de parque nacional no Art. 9º do Código Florestal. Isso possibilitou a criação dos primeiros parques no Brasil. Este Decreto foi referendado no Art. 10, item III da Constituição Federal de 1934, depois, no Art. 134 da Constituição de 1937 e na Constituição de 1946.
1937	Criação do Parque Nacional de Itatiaia	Primeiro parque brasileiro
1940	Convenção para Proteção da Flora, da Fauna e das Belezas Cênicas Naturais dos Países da América em Washington, USA	Reunião dos membros da União Panamericana que avaliaram os resultados da Convenção de Londres e outros acordos internacionais; e também, a revisão do conceito de parque, aprovado pelo Brasil em 1948, através do Decreto Legislativo nº 3.
1944	Decreto nº 16.677, de 29 de setembro de 1944	Atribui à Seção de Parques Nacionais do SF: orientar, fiscalizar, coordenar e elaborar programas de trabalho nas unidades de conservação.
1948	Criação da União Internacional para Conservação da Natureza – IUCN	Composta por agências governamentais e organizações não-governamentais, busca garantir a perpetuidade dos recursos naturais.
1959	Conselho Econômico e Social das Nações Unidas cria a Lista de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes	Busca aglutinar informações sobre parques e uniformizar conceitos. Para isso, se adotou das Convenções os conceitos de parques e também, das demais reservas equivalentes
1960	IUCN cria a Comissão de Parques Nacionais e Áreas Protegidas – CNPPA	Objetiva promover e monitorar os parques nacionais e outras áreas dedicadas à conservação.

Ano	Fato	Desdobramentos
1962	Conferência Mundial sobre Parques Nacionais em Seattle, USA	Recomendações: priorizar unidades marinhas; interpretação nos conteúdos educativos; pesquisas interdisciplinares; qualificar equipes de manejo; inserir unidades nas políticas; monitorar impactos; integrar áreas com espécies em extinção.
1965	Novo Código Florestal	Incorpora o conceito de parque nacional
1969	X Assembléia Geral da IUCN em Nova Delhi, Índia	Padronização do conceito parque nacional e proposição de estímulos aos governos que utilizarem esta categoria.
1972	II Congresso de Parques Nacionais em Yellowstone, USA	Recomendações: aumentar a representatividade ecológica em unidades; administrar de forma sistêmica, coordenada e planejada regionalmente; proteger áreas em risco; implementar unidades de conservação.
1972 a 1982	Acontecimentos mundiais: Conferência de Estocolmo; crise mundial de energia; nova ordem econômica internacional; explosão demográfica; reconhecimento da relevância dos problemas ambientais	
1979	Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979	Institui o Regulamento dos Parques Nacionais do Brasil, já com as recomendações de Nova Delhi.
1980	IUCN lança a “Estratégia Mundial para Conservação”	Propõe estudos e ações que efetivem a proteção e o uso racional dos recursos naturais
1982	III Congresso Mundial de Parques Nacionais em Bali, Indonésia	Aprofunda o debate sobre: pobreza e superexploração dos recursos; riqueza e exploração supérflua; controle da poluição, da demografia e do desarmamento. Proposições: expansão da rede global e regional de unidades; aumento da eficácia das unidades na conservação da diversidade biológica; adoção do desenvolvimento sustentável por todos os países; e políticas orientadas para sociedades tradicionais.
1988 a 1991* ³	O Brasil está se redemocratizando enquanto no Norte, ocorre a mobilização dos seringueiros contra a expansão das fazendas sobre os seringais; nas cidades cresce o interesse pela questão ambiental e vários segmentos da sociedade organizam movimentos reivindicatórios sociais e ambientais. Pressionado pela eminência da Conferência das Nações Unidas e a mobilização social crescente, em 1989, o governo cria o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.	
1992* ³	IV Congresso Mundial de Parques e Áreas Protegidas em Caracas, Venezuela	Intercalação com os Congressos Mundiais.
	Reunião do Rio-92 no Rio de Janeiro, Brasil	Convenção da Diversidade Biológica, Convenção sobre o Combate à Desertificação, Agenda 21, entre outros.
1997* ³	I Congresso Latino Americano de Parques Nacionais e Outras Áreas Protegidas	Discussão sobre ações globais, gestão participativa de áreas protegidas, incorporação de mercados e avaliação de resultados.
2002* ³	Reunião Rio+10 em Johannesburg, África do Sul	Revisão dos acordos e priorização da África
2003* ³	V Congresso Mundial de Parques em Durban, África do Sul	Tendência ações globais, incorporação de mercados e avaliação de resultados.

(Fontes: Quintão, 1983; *¹Ferreira, 1997; *²Barretto Filho, 2001; *³ fontes avulsas)

Entre as unidades de conservação, os parques nacionais têm sido a categoria mais prestigiada nas últimas décadas. Apesar da multiplicidade funcional que a categoria congrega: preservação, pesquisa, educação ambiental e uso público, para alguns, sua importância é decorrente do “êxito” do “primogênito”: *Yellowstone National Park*. Porém, Barretto Filho (2001), em “Da Nação ao Planeta através da Natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira”, ao analisar as imagens atribuídas ao primeiro parque nacional criado no mundo, ele desmonta o mito de origem, redimensionando a primazia, o idealismo, o altruísmo em oposição ao utilitarismo e a aliança pragmática, e anuncia que:

“Destarte, a paisagem monumental do oeste americano suscitava, para os americanos *savant* de meados do século XIX, a efigie de um país cuja tradição e enraizamento culturais se projetavam para trás numa escala de tempo geológico. Mais ainda, (...), uma paisagem em contato com a qual se nutria o desenvolvimento dos valores e traços culturais americanos peculiares, proporcionando desenvolvimento dos valores e traços culturais americanos peculiares, proporcionando uma experiência de regeneração nacional – fazendo do americano um ser diferente e melhor do que o europeu. Se a vida na paisagem inóspita da fronteira oeste promoveu os valores que alicerçam a democracia americana, a proteção de seus derradeiros remanescentes implica verdadeiro processo de monumentalização desses espaços – produção coletiva, mais ou menos consciente e/ou voluntária, segundo as relações de forças hegemônicas em uma dada conjuntura, visando impor ao futuro determinada imagem de uma dada sociedade.” (Barretto Filho, 2001: 106)

Em “Pesquisa Biológica e Cultural nas Unidades de Conservação: as necessidades e os limites”, Ferreira (1997) corrobora com essa tese, quando também cita Roderick Nash e evidencia a diferença entre a motivação da criação e as posteriores leituras do mesmo fato. Se ao criar as primeiras unidades nos Estados Unidos da América existiam correntes inspiradas em valores estéticos, espirituais ou culturais da natureza, estas não teriam motivado a criação, e sim uma pretensa intenção de evitar a apropriação dos recursos naturais, das belezas cênicas e de apoiar a pesquisa científica. Por fim, apenas entre o final da década de sessenta e durante a seguinte, quando a consciência ecológica foi fortalecida, os seres humanos passaram a perceber sua vulnerabilidade e sua dependência do meio ambiente. “Estava ‘inaugurada’ a ‘era ambientalista não-antropocêntrica’” (169), escreve Ferreira, parafraseando Nash.

Retomando a importância dada aos parques nacionais, Quintão (1983) aponta o prejuízo dessa opção em: “a ênfase dispensada aos Parques Nacionais, de certa forma deixou relegado ao segundo plano as outras categorias de manejo” (Quintão, 1983: 20). Entretanto, o dogmático caminho seguido e eficazmente difundido por meio do *Yellowstone National Park*, amainou no Brasil a instituição de outras categorias de conservação. Perspectiva que foi alterada nos últimos quinze anos em função, tanto da difusão de experiências de outros países, quanto da reflexão sobre a realidade brasileira a ser abarcada nessas unidades.

Barretto Filho (2001) dá outras contribuições quando resgata a gênese das áreas protegidas no Brasil. Para ele, o discurso que enaltece a importância do Parque *Yellowstone* tende a obscurecer a autenticidade do pensamento ecológico-político brasileiro, perspectiva apoiada em Pádua (1987). Para tanto, faz-se um resgate, tanto da existência da singular tradição de reflexão ecológico-político brasileira datada do Século XVIII, quanto da experiência do Brasil na implementação de espaços públicos sob a perspectiva estética dos ambientes naturais ou das paisagens que lhe remetem. A primeira é originária de Portugal, em especial, da Universidade de Coimbra e está assentada precisamente na proposição estatal de rever o ensino universitário e de incorporar alguns fundamentos iluministas, com a intenção de propiciar uma formação mais atualizada para as elites portuguesas da metrópole e das colônias. Daí surge à primeira geração de intelectuais nascidos na Colônia que se propõe a pensar um projeto nacional para o Brasil, no qual a questão ambiental emerge como oportunidade de desenvolvimento desde que seja bem empregada.

Apoiado em outra obra de Pádua, Barretto Filho (2001) ressalta a experiência brasileira na implementação de espaços públicos com características estéticas similares aos ambientes naturais e ancorada na tradição portuguesa de intervenção no território. Daí nasceram proposições a respeito da gestão dos bosques, a exemplo do Regimento do Monteiro-Mor de 1605, que submete o controle dos bosques à Coroa; da conservação dos recursos madeireiros expressa nos argumentos, tanto de Baltasar da Silva Lisboa em 1786, quanto de José Gregório de Moraes Navarro em 1799, em prol da conservação das florestas; e também, dos ditames portugueses sobre a aclimação de espécies no final do século XVIII, que resultaria nas primeiras versões de algo semelhante aos hortos e jardins botânicos dotados de passeios públicos.

Dos primórdios da conservação às unidades de fato, Barretto Filho (2001) perpassa às primeiras versões dos hortos e jardins botânicos com características preponderantemente científicas, para lembrar o replantio da Floresta da Tijuca iniciado em 1862, hoje, Parque Nacional da Tijuca; a reserva florestal do estado de São Paulo na Serra da Cantareira de 1896; a Estação Biológica do Alto da Serra, fundada em 1910, por Hermann von Ihering, do Museu Paulista; e a Reserva Florestal do Acre de 1911. A essas iniciativas de proteger espaços naturais soma-se uma pluralidade de categorias de espaços florestados protegidos sob a gestão do Poder Público e, ainda, as reservas particulares: florestas nativas, florestas protetoras, hortos florestais, jardins botânicos, estações experimentais, postos zootécnicos, fazendas modelos, etc; cada uma sob uma instituição gestora em um todo anárquico, sem codificação e indisciplinado.

A codificação das categorias de conservação começaria apenas na década de vinte quando foi criado o SF, em 1921, e foram promulgados diversos Códigos, entre os quais, o Florestal, em 1934. Assim, as categorias de unidade de conservação sob administração do SF começavam a ser esboçadas na legislação brasileira como os parques nacionais, as florestas nacionais, estaduais e municipais, e florestas protetoras. Entretanto, as categorias vigentes na época estavam separadas das atuais por décadas de amadurecimento conceitual, teórico, ideológico e tecnológico, que exerceriam grande influência na relação da política conservacionista com o Estado e com a própria sociedade.

Quintão (1983) demonstra a contribuição do debate nacional sobre o desenvolvimento da Amazônia para as unidades de conservação. Com a criação tanto da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM e, por indicação desta, a realização do Projeto RADAMBRASIL, quanto do Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia – POLAMAZÔNIA e, um pouco mais tarde, dentro do Programa de Integração Nacional – PIN, começam a ser propostas áreas para criação de unidades de conservação, as quais seriam reafirmadas no II Plano Nacional de Desenvolvimento – II PND. Entretanto, apenas com o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, elaborado pelo Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal – IBDF, penúltimo órgão a herdar as atribuições do SF, entre aqueles que o sucederam, foram identificadas as áreas prioritárias para conservação na época e realizados os estudos necessários para criação das unidades de conservação.

Elaborado pelo IBDF e a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza – FBCN, em 1982, o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – II Etapa apresentou um trabalho mais consolidado sobre as categorias de conservação e as metas a serem alcançadas pelo Brasil, conforme as categorias e o paradigma jurídico apresentados na Tabela 4.

Tabela 4: Categoria de UC segundo a legislação da época.

Parque Nacional Floresta Nacional	Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965
Reserva Biológica Parque de Caça	Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967 – Lei de Proteção a Fauna

(Fonte: IBDF; FBCN, 1982)

Entretanto, uma vez institucionalizada as categorias de territorialidade ambiental, o IBDF reconheceu as categorias legalmente instituídas e, ainda, ampliou sua tipologia como proposta de Sistema (IBDF; FBCN, 1982). Para isso, valeu-se dos debates realizados em fóruns internacionais, de modelos oriundos de outros países (*vide* Tabela 9) e também, avaliou as categorias da Secretária Especial de Meio Ambiente – SEMA.

O desenvolvimento histórico dessas categorias territoriais recebeu insumos da academia, da militância ambientalista, da burocracia estatal e do contexto político. Todos esses esforços culminaram no estabelecimento de estratégias de implementação, na formação de aparelhos institucionais e de capacitação de equipes. De alguma forma, gradativamente, o conjunto desses fatores constituiu ideologias identificadas com as práticas, as instituições e as proposições. Tratava-se de instituições com feições quase escolares. Segundo Lourdes Maria Ferreira do IBAMA, as unidades de conservação no Brasil, em grande parte, assumiram sua efetividade, graças ao empenho de pessoas comprometidas com a proposta de instituí-las. Ao lembrar seu ingresso no IBDF, ela fala do compromisso com os Parques Nacionais da então chefe do Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes – DN, Maria Tereza Jorge Pádua, e sua equipe. Segundo ela, Pádua valia-se do cargo para articular apoio em prol da criação dos parques nacionais no Brasil. Para isso, ela atuava em diversos níveis: em eventos no exterior, onde contribuía para o enlace do Brasil nos compromissos de conservação internacionais; nas reuniões governamentais no Brasil, onde defendia a necessidade de criar unidades de conservação; nas reuniões informais da equipe do Departamento, criando uma sociabilidade ao redor do objetivo de conservar a natureza. E, como nos

conta Ferreira, esse compromisso de Pádua para além da burocracia encontrava ressonância em outras instituições governamentais ou não; e, também, em sua equipe. Assertiva reafirmada por Alberto de Paula do IBAMA, quando revela o emblemático apelido da equipe desse Departamento: “os meninos do DN”; cujo significado desdobrar-se-ia no compromisso com os objetivos do Departamento, sobretudo, por ser uma equipe de servidores públicos mais jovens e de formação acadêmica recente. De alguma maneira, esse compromisso que transcende a burocracia pública baseava-se na ideologia quase escolar que estava sendo constituída.

Tabela 5: UC, por nível de importância, categoria e finalidade.


Importância	Categoria	Finalidade
Nacional	Parque Nacional, Reserva Científica ou Biológica, Monumento Natural e Santuário ou Refúgio da Vida Silvestre	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proteção integral dos recursos naturais; ✓ Uso indireto dos recursos naturais; ✓ Manutenção dos ecossistemas ou parte deles em estado natural; e ✓ Propriedade do poder público
Manejo Complementar	Estação Ecológica, Rio Cênico, Estrada Parque e Reserva de Recursos ou Reserva Florestal	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Proteção parcial dos recursos naturais; ✓ Uso indireto; ✓ Ambiente pode ter variações antrópicas; e ✓ Propriedade parcial ou integral do poder público
Manejo Adicional	Reserva de Fauna, Parque Natural, Floresta Nacional, Reserva Indígena, Parque de Caça e Monumento Cultural	
Manejo regional ou local	Parque Estadual, Parque Municipal, Reserva Biológica Estadual, Reserva Biológica Municipal, Parque de Caça Estadual, Parque de Caça Municipal, entre outras	
Importância mundial	Reserva da Biosfera e Reserva do Patrimônio Mundial	

(Fonte: IBDF; FBCN, 1982)

Segundo Ana Maria Evaristo Cruz, algo semelhante ocorreu na Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, com Paulo Nogueira Neto, que após a Conferência de Estocolmo, foi convidado a implementar no Ministério do Interior, uma Secretaria dedicada ao meio ambiente. Além da política ambiental e de controle da poluição, ele tratou de implementar ações dedicadas às áreas protegidas nessa Secretaria. Para isso, sua primeira iniciativa foi convidar a equipe de Maria Tereza Jorge Pádua do IBDF a ingressar nesse Órgão, cujo convite não foi aceito. Então, inspirado no modelo português, delineou a categoria Área de Proteção Ambiental – APA e, associando a conservação com a pesquisa, criou a Estação Ecológica – ESEC, as quais iriam somar se àquelas administradas pelo IBDF na constituição do SNUC em 2000.

Paulo Nogueira Neto dirigiu a SEMA de forma similar a Pádua no IBDF. Talvez por seu perfil acadêmico, sua equipe costumava reunir-se ao seu redor, como se buscasse aprender com o Professor Paulo, lembra Cruz. Essa semelhança escolástica na forma de administrar repercutiu na formação e no desempenho das equipes de Paulo Nogueira Neto e de Maria Tereza Jorge Pádua. Ambos, ao formarem equipes comprometidas com a conservação da natureza, acabaram por instituir tendências ainda hoje seguidas e defendidas. Outrora, já sem Nogueira Neto e Pádua na direção, as equipes formadas por eles mantinham suas diferenças, chegando a concorrer pela prevalência da categoria a ser implementada em área de interesse comum. Essa situação seria reproduzida na estrutura do IBAMA.

Tabela 6: Evolução histórica dos órgãos responsáveis por UC que deram origem ao IBAMA.

Políticas orientadas para	Fases 			
	Primeira	Segunda	Terceira	Atual
Manejo Florestal e UC	Serviço Florestal	Dep.Nacional de Recursos Renováveis	IBDF	IBAMA
	—	Instituto do Pinho		
	—	Instituto do Mate		
Poluição e UC	—	—	SEMA	
Pesca	Eventualmente, órgãos precursores as Superintendências não foram resgatados, por não tratarem de áreas a serem incorporadas no SNUC.		SUDEPE	
Borracha			SUDHEVEA	

Entretanto, a acomodação de estruturas burocráticas em um processo histórico, por si só, já encontra obstáculos para a sua aprovação legal, mais ainda, para a sua implementação prática. De forma similar, tanto as categorias de áreas protegidas consolidaram o SNUC, quanto os órgãos, em alguma medida ambientais, fusionaram-se no IBAMA. As iniciativas de conservação de espaços naturais ou a eles remetidos são relativamente antigas no Brasil, como lembra Barretto Filho (2001), bem como os órgãos ambientais que originaram o IBAMA. Em uma cronologia histórica, o SF deu origem ao Departamento Nacional de Recursos Renováveis, que, paralelamente ao Instituto do Pinho e o Instituto do Mate, atuava na área de manejo florestal e instituíam áreas com essa finalidade. Mais tarde, esses três deram origem ao IBDF que, além de atuar na política florestal, cuidava da conservação da natureza, espécies, comunidades ou ecossistemas. Por fim, três anos antes da Reunião do Rio-92 o IBDF, SEMA,

SUDHEVEA e Superintendência do Desenvolvimento da Pesca – SUDEPE fundiram-se no IBAMA.

Todavia, o ato jurídico no Brasil não representa efetividade ou eficácia, algumas vezes não passa de uma intenção. Entre essa e a prática, na maioria das vezes, existe um caminho a ser trilhado até que a norma converta-se em prática social. Um exemplo claro ocorreu com a criação do IBAMA. Naquele momento, as equipes técnicas da extinta SEMA e do extinto IBDF, tanto aquelas oriundas do Departamento de Economia Florestal e do DN, ambos no IBDF, depararam-se com situações constrangedoras e contraproducentes. No primeiro caso, a concorrência institucional existente entre o IBDF e a SEMA antes do IBAMA ser criado, simplesmente, foi reproduzida dentro do novo órgão. Segundo João Baptista Monsã, servidor aposentado do IBAMA, essa situação foi agravada pela inabilidade do Secretário de Meio Ambiente da época, pois, talvez por um erro de redação, o primeiro ato jurídico colocou os três órgãos sob a direção da SEMA. Talvez por isso, o então Secretário tratou de assumir seu posto no gabinete do Presidente do IBDF com atribuídos ares de arrogância. Apesar dessa preciosa análise, tal ato pode ser no máximo metafórico, pois, de fato, os setores de áreas protegidas da SEMA e do IBDF concorriam pelas mesmas áreas e por suas categorias. Ainda que Pádua e Nogueira Neto digam o contrário, denotando o pretenso acordo de cavalheiros existente entre ambos, aparentemente, não estava disseminado nas duas equipes. Essa assertiva é confirmada por Cruz, quando diz que Fernando César Mesquita, então Presidente do IBAMA, para acomodar as tensões dos grupos internos ao órgão, teve que criar uma estrutura que derivasse das idiosincrasias desses, ainda que formasse um organograma incoerente e não funcional. Assim, no que se refere à unidade de conservação, a primeira estrutura do IBAMA possuía distorções claras, apesar das justificativas aparentemente válidas para as partes. Enquanto as unidades oriundas do IBDF eram geridas pelo Departamento de Unidades de Conservação, aquelas concebidas na SEMA, em especial as APA, estavam sob os cuidados do Departamento de Vida Silvestre. Cada lado desqualificava as categorias do outro, questionando a idoneidade e o pragmatismo dos critérios utilizados para a sua criação e, até mesmo, a competência técnica das equipes de uma ou outra instituição. Esta estrutura e suas motivações levaram anos para serem superadas.

O segundo caso reflete, por um lado, a relação entre o “dentro” e o “fora” da instituição pública; por outro, a dinâmica conceitual que influencia as categorias e seus objetos de trabalho. Embora, no Plano do Sistema, as Florestas Nacionais – FLONAS sejam descritas por seu potencial para conservação, lazer, educação ambiental e turismo, tudo isso conciliado com manejo de recursos naturais, segundo Ana Luisa Salomão, oriunda do Departamento de Economia Florestal; Alberto de Paula, do Departamento de Parques Nacionais e Reservas Equivalentes e Pedro Eymard Camelo Melo, da SEMA, todos participantes diretos ou indiretos das discussões sobre a primeira estrutura do IBAMA, contam que ninguém cogitou a junção das FLONA com as demais UC, simplesmente, por não as considerarem uma delas. Este entendimento sofreu mudanças ao longo dos diversos debates sobre a estrutura do IBAMA que ocorreram posteriormente e, ainda hoje, sempre volta à pauta dos debates de reestruturação institucional a transferência das FLONA, sob coordenação da Diretoria de Florestas, para a DIREC, responsável pela gestão de quase todas as categorias de UC. Após o SNUC, corolário das FLONAS como UC, e com a influência do intercâmbio com o Serviço Florestal norte-americano, as equipes responsáveis pela gestão das florestas passaram a discutir grandes mudanças a fim de aproximá-las do arcabouço previsto no SNUC e de potencializá-las como unidades realmente importantes para esse Sistema.

Paralelo a isso, as experiências de intervenção territorial na Amazônia produziram resultados concretos: as Reservas Extrativistas e a Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá – RDS Mamirauá. No primeiro caso, Pinzón Rueda (IUCN, 1995), em “Evolução Histórica do Extrativismo” (*op cit*), apresenta a gênese das Reservas Extrativistas, analisando a mudança política na Região Norte, a decadência da economia extrativista, a exclusão dessas populações, sua mobilização e conseqüente organização em prol do estabelecimento de políticas específicas para eles. Tudo isso alcançou o ápice com a criação do CNS, em 1985, e no convencimento do INCRA em instituir Projetos de Assentamento Extrativistas – PAE, como resultado da adaptação dos tradicionais Projetos de Assentamento para realidade dos seringais, com atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, ocupados por populações em regime comunal: associativa, condominial ou cooperativista (IUCN, 1995).

Segundo Pinzón Rueda (*idem*), diante da baixa implementação dos PAE pelo INCRA, o CNS buscou alternativas. Então, a partir da perspectiva extrativista, em que a conservação da natureza está imbricada com o seu uso, e em consequência, eles tanto podem auferir ganhos econômicos com o seu trabalho, quanto garantir a sustentabilidade do seu modo de vida e dos recursos dos quais dependem, o movimento edificou argumentos capazes de sensibilizar o governo. Assim, sem abandonar o PAE, tanto o CNS, com suas campanhas: “queremos ao menos ser bicho” (citada por Cruz), quanto a opinião pública nacional e internacional, sensibilizadas pelo assassinato de Chico Mendes em 1988, passaram a pressionar o governo em prol da instituição das reservas extrativistas. Proposta essa alcançada com a Lei nº 7.804, de 18 de julho de 1989, regulamentada pelo Decreto nº 98.897, de 30 de janeiro de 1990. O IBAMA, instituição responsável pelas reservas extrativistas criou, então, pela Portaria nº 22-N, de 10 de fevereiro de 1992, o CNPT, Centro responsável pelas Reservas Extrativistas (IUCN, 1995).

As RESEX propiciaram o entendimento de outros modelos de intervenção territorial que também garantissem a conservação da diversidade biológica. De um lado, houve a inversão do processo de instituição de áreas protegidas, antes originado em demandas institucionais, científicas e/ou políticas, passando a ser provocado pelas comunidades extrativistas interessadas em se submeterem às regras da Reserva. Por outro, o ordenamento, o planejamento e a gestão feitas pelos moradores com o apoio técnico, administrativo e financeiro do Estado, demonstrou grande êxito diante de outros projetos de conservação da natureza. Tanto que durante anos, o Projeto Reserva Extrativista foi à vitrine do IBAMA e dos seus financiadores, mesmo nos momentos em que era criticado.

A história da RDS Mamirauá no estado do Amazonas corrobora com a elucidação destas e outras questões que culminaram na formulação do SNUC. Criada pelo Decreto nº 12.836, de 9 de março de 1990, do Estado do Amazonas, a ESEC Mamirauá abrangia uma área de várzea ocupada por populações miscigenadas, indígenas, extrativistas e assentados; todos organizados segundo o modelo do Movimento de Educação de Base, da Igreja Católica. Por isso a sua implementação precisou passar pela participação das comunidades residentes, que, deliberando sobre o manejo da área, também subsidiaram um modelo de zoneamento, conservação e uso de

recursos naturais. Assim, em vez dos comunitários restringirem sua compreensão sobre o manejo da pesca, eles passaram a dominar a prática de forma racional, contábil, manejável e economicamente rentável. O êxito obtido com a participação das comunidades nas ações de conservação da Estação convenceu os pesquisadores e a Secretaria de Meio Ambiente Ciência e Tecnologia do Estado do Amazonas a propor a criação da RDS (Lima, 1996; Mamirauá, 1996). Dessa forma:

“A experiência mostrou que o processo de implantação não tem um ponto final. A evolução da sociedade envolvente e as mudanças nas condições naturais decorrentes da implantação da reserva implicam na necessidade de reajustes contínuos, definidos a partir de um monitoramento das condições sociais e naturais e da manutenção do diálogo com a população.” (Lima, 1996: 40)

Essas experiências de intervenção territorial na Amazônia forneceram subsídios ao SNUC, tanto ao evidenciar a necessidade de categorias mais adaptáveis à realidade local, quanto por torná-las mais adaptadas ao contexto da região. Igualmente, demonstraram a importância da participação social plena na criação, na gestão e no manejo das unidades de conservação, bem como contribuíram para a eficácia das ações de conservação. Fundamentalmente, essas duas experiências redefiniram a diretiva de intervenção territorial, pois, se pretensamente em nome da humanidade atual ou futura, áreas protegidas têm sido criadas à revelia dos contextos sociais locais, mesmo sendo experiências de intervenção de cima para baixo, nessas categorias, a decisão pela criação e sobre a forma de manejo está a cargo da comunidade local que vive na área (entrevista com Rafael Pinzón Rueda).

A viabilidade da criatividade manifesta tanto em Mamirauá quanto nas RESEX, podem estar amparadas na CRFB e na prática de criação das primeiras unidades. Segundo Abrucio (1998), a história do Brasil ora distribuiu o poder entre os governadores, ora o centralizou no Presidente ou afim. Neste sentido, em 1982, no início da redemocratização, o poder dos governadores cresceu novamente, consolidando-se, em 1988, com a Constituição. Um bom exemplo disso seriam os incisos VI, VII e VIII do Art. 24 da Constituição, que estabelecem que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios deverão legislar concorrentemente sobre diversos temas, dentre os quais: o inciso I - Florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; o inciso VII – proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico,

turístico e paisagístico; e inciso VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Talvez, por isto, dada a ausência de parâmetros legais que viriam a ser aprovados com o SNUC e, ainda, considerando esse caráter concorrente atribuído pela CRFB, o estado do Amazonas pôde criar esta nova categoria de unidade de conservação: Reserva do Desenvolvimento Sustentável Mamirauá.

Porém, não se pode negligenciar a força adquirida pela proposição em função da sua origem e data, pois, como assinala Barretto Filho (2001), no passado recente, considerando a distância entre o Estado getulista e a sociedade, respeitando as diferenças entre os casos, naquele momento a “ciência, por sua vez, estava institucionalizada no aparelho do Estado. Assim sendo, o *lobby* científico sofria de limitações estruturais como força de pressão, pois, sendo as instituições científicas governamentais, os cientistas eram funcionários do Estado” (128).

Ainda assim, as instituições públicas funcionaram como lugar de fala dos cientistas, o que propiciou a criação das primeiras áreas protegidas vinculadas a ambientes naturais. Ali, pesquisadores cientes da necessidade de áreas naturais para o desenvolvimento de suas pesquisas foram capazes de promover a instalação daquelas que viriam a ser as primeiras unidades de conservação.

Retomando o caso Mamirauá, observa-se que a academia assume o convencimento da SEMACT e alcança êxito, tanto na reformulação da categoria da unidade, quanto nos meios para sua implementação. Paralelamente, a ambiência daquele momento é extremamente favorável, já que a Reunião do Rio, em 1992, iniciou-se um período em que as populações tradicionais, em especial, da Amazônia, converteram-se em objeto de trabalho do movimento ambientalista menos radical. Assim, tanto Mamirauá quanto as RESEX serviram de laboratório para essas experiências e concretizaram formas de gestão de áreas protegidas mais aptas à realidade amazônica e aos excluídos da economia nacional.

Entretanto, nesse momento de amadurecimento das formas de manejo e gestão de unidades de conservação, em especial, de uso direto ou com presença humana dentro dos seus limites, coincidiu com o questionamento daquelas de uso indireto ou sem presença humana. A experiência positiva das primeiras serviu de argumento contrário

ao pretendo êxito das segundas ou a ineficácia de sua proposta, convertendo assim, como disse Maria Tereza Jorge Pádua na época, o pêndulo para o outro extremo, ou seja, em favor das primeiras. Esta situação antagônica foi evidenciada na discussão do SNUC, cuja origem remete ao Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, elaborado pelo IBDF e a FBCN, retomado como subsídio para a proposição do projeto de lei no documento “Possibilidades Alternativas para o Manejo e o Gerenciamento das Unidades de Conservação”, elaborado por Milano, Bernardes (ex-Quintão) e Ferreira (1993).

A proposta desse documento e seu conseqüente Projeto de Lei declinariam a favor do Substitutivo do Deputado Fernando Gabeira que, no Seminário Presença Humana em Unidades de Conservação, propiciaria a polarização radical entre os ditos preservacionistas e os socioambientalistas (Presença Humana em Unidades de Conservação, 1996). Ali, as perspectivas antagônicas baseadas na experiência internacional e da mata atlântica, onde já não existem tantas áreas naturais, e a predominante no Norte do Brasil, pautada em uma Amazônia a ser conservada ou usada de forma sustentável ou não, subsidiariam os argumentos em um diálogo de surdos. Daquele momento até a aprovação do SNUC, o debate acirraria as posições e depois acalmaria. Propiciando a criação da Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação, com o propósito de defender as unidades de conservação e, mais tarde, inspirado no Serviço de Parques norte-americano, propondo a criação do similar brasileiro Instituto Nacional de Parques. Contudo, a aprovação do SNUC pelo Congresso Nacional e a sanção do Presidente da República, em 18 de julho de 2000, assinalaria uma relativa conciliação ao redor das características que lhe foram delineadas, a saber: multifuncional, multi-espacial, participativo e articulado.

A proposta oriunda do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil e seus desdobramentos, as categorias da IUCN e o SNUC podem ser vislumbrados na Tabela 7. Ela está dividida em três partes: Categorias da IUCN, Sistema de Unidades de Conservação do Brasil e SNUC. A primeira serve de referência para as demais categorias por ser um sistema classificatório internacional. Convém destacar que parte dessa classificação empregada já constava na própria lista da IUCN, a título de exemplo; outra parte foi citada na publicação do IBAMA: “Unidades de Conservação no Brasil: Cadastramento e Vegetação, 1991 – 1994”; e o restante foi feito por mim,

bem como algumas adequações de classificações pouco ininteligíveis ou relacionadas com alguma versão anterior da lista da IUCN.

Tabela 7: Síntese das categorias de áreas protegidas, segundo IUCN, IBDF e SNUC.

Áreas Protegidas IUCN	Sistema de Unidades de Conservação do Brasil – IBDF			Sistema de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC		
	Categoria	Grupo de Categoria	Amparo Legal	Unidade	Grupo	Unidades Federais
Categoria I: <i>Proteção estrita</i>	Parque Nacional	Categorias de Importância Nacional	Lei 4771-1965 e Dec.84017-1979	<i>Estação Ecológica</i>	Proteção Integral	29
	Reserva Biológica		Lei 4771-1965 e Lei 5197-1967	Reserva Biológica		26
Categoria II: <i>Conservação de ecossistemas e turismo</i>	Monumento Natural	Categorias de Manejo Complementar		Parque Nacional	Proteção Integral	53
	Santuário de Vida Silvestre			Monumento Natural		0
Categoria III: <i>Conservação de características naturais</i>	Estação Ecológica	Categorias de Manejo Complementar	Lei 6902/1981	Refúgio de Vida Silvestre	Uso Sustentável	1
	Rio Cênico			Área de Proteção Ambiental		29
Categoria IV: <i>Conservação através do manejo ativo</i>	Estrada Parque	Categorias de Manejo Adicionais		Área de Relevante Interesse Ecológico	Uso Sustentável	17
	Reserva de Recursos			Floresta Nacional		66
Categoria V: <i>Conservação de paisagens terrestres e marinhas e recreação</i>	Reserva de Fauna	Categorias de Manejo Adicionais		Reserva Extrativista	Uso Sustentável	35
	Parque Natural			Reserva de Fauna		0
Categoria VI: <i>Uso sustentável de ecossistemas naturais</i>	Floresta Nacional	Categorias de Manejo Adicionais	Lei 4771-1965	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	Uso Sustentável	0
	Reserva Indígena		Lei 6001-1973	Reserva Particular do Patrimônio Natural		403
	Parque de Caça	Categorias de Manejo de Importância Mundial			COBRAMAB	6
	Monumento Cultural					
	Reserva da Biosfera	Categorias de Manejo de Importância Mundial		Reserva da Biosfera	UNESCO	8 têm UC
	Reserva do Patrimônio Mundial			Sítios do Patrimônio Mundial (não está previsto no SNUC)		

(Fontes: Glowka, 1996; IBDF/FBCN, 1982; IBAMA, 1995; SNUC, 2000; IBAMA, 2004; MMA, 2004; UNESCO, 2004)

Ao final, observa-se que o Sistema de Unidades de Conservação do Brasil abrange mais categorias que aquelas utilizadas pela IUCN. Enquanto o SNUC, mesmo sem incorporar nenhuma categoria classificada dentro do grupo V da IUCN, ainda assim obtêm melhor êxito. Isso acontece, em primeiro lugar, porque outras categorias restantes assumirem a função da categoria V e, em segundo, porque as categorias do SNUC estão todas sob gestão dos órgãos ambientais.

Entre as categorias citadas no SNUC, ainda que à parte das demais, as únicas que não são geridas pelos órgãos executivos ambientais são as categorias: “Reserva da Biosfera”, sob responsabilidade da Comissão Brasileira para o Programa “O homem e a biosfera” da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO (MMA, 2004); e os Sítios do Patrimônio Mundial também da UNESCO. Destes, a UNESCO reconheceu no Brasil: 17 Sítios; dentre os quais, cinco deles coincidem com sete unidades de conservação federais; e outros três também incorporam mais de uma unidade de conservação nas áreas que abrangem (UNESCO, 2004). Essa perspectiva internacional também contribui com o aprimoramento do SNUC, já que fortaleceu a tendência de gerir a conservação ambiental na escala biorregional.

Por outro lado, a demora em implementar todas as categorias previstas no SNUC permite questionar: (a) a existência ou não de prioridades de algumas categorias em detrimento de outras? (b) ou a falta vocação do nosso território para algumas categorias previstas? (c) a exemplo da FUNAI em relação ao Estatuto do Índio em vigor, a existência ou não de uma preferência institucional por determinadas categorias? Considerando improváveis as duas primeiras, seja por não existir nenhuma prioridade em criar esta ou aquela categoria, apenas critérios que enquadram a área a ser conservada na categoria; seja pela dimensão e diversidade ambiental do Brasil não impossibilitar que esta ou àquela categoria sejam criadas. Então, resta-nos a terceira hipótese. Segundo Quintão (1983), o poder público na época priorizou os Parques, isto teria exigido o deslocamento dos esforços institucionais necessários à implementação de outras categorias. Ainda que os parques consigam agregar multifuncionalidades estratégicas em relação a outras categorias de proteção integral, cada uma delas tem uma contribuição a ser dada no âmbito do Sistema, que, somadas, tendem a compor mosaicos maiores e mais eficazes.

Por fim, retomo Quintão (1983) e Barretto Filho (2001), com a intenção de evidenciar o papel intervencionista das unidades de conservação segundo os interesses do Estado brasileiro. Para Quintão (*idem*) a consolidação do sistema de unidades de conservação no Brasil está intrinsecamente relacionada a fatores de ordem econômica, política e social, tanto em sentido favorável quanto desfavorável. Ao analisar a localização geográfica dos Parques Nacionais em relação ao período de criação até 1983, a autora delinea um quadro que reflete fortemente as ligações entre a sua criação e o processo de ocupação do território brasileiro. Enquanto Barretto Filho (2001), além de concordar com esse ponto de vista, acrescenta que, ao menos no caso da Amazônia, os suportes internacionais empregados na implementação de áreas protegidas na região, aparecem permeados de coincidências, evidentemente, bastante escusas (*vide* Anexo 2).

As etapas descritas por Quintão (1983) coincidem com aquelas identificadas por Barretto Filho (2001). Entretanto, para o segundo, o quadro delinea a tendência brasileira de criar unidades de conservação acompanhando o deslocamento programado do ecúmeno. O que é corroborado por Lima (1995), já que a fronteira, uma vez conquistada, parece dar lugar aos processos de territorialização e de instalação dos aparelhos estatais. Trata-se de seguir os passos da implantação do Estado, ainda que nem todas as pegadas valham a pena ser seguidas. Por isto, devemos pensar até que ponto essa preguiça de ir ao oeste apóia ou dificulta a criação e implementação das unidades de conservação e quais seriam as alternativas!? (Barretto Filho, 2001).

Por fim, diferentemente das terras indígenas, onde seu reconhecimento absorve a maior parte dos estágios do processo de territorializar e as ações das fases posteriores são obscurecidas, as unidades de conservação distribuem mais estágios e ações, garantindo fases importantes na sua gestão, tanto antes quanto depois de sua criação. Estas não possuem nenhuma ruptura em si, operando em um contínuo intencionado a cumprir os objetivos da unidade e, em alguns casos, os estágios podem operar paralelamente, segundo a necessidade ou a oportunidade.

Essas ações de manejo visam implementar eficazmente a unidade e garantir o cumprimento de seu objetivo. Milano *et al* (1993), em “Possibilidades Alternativas para o Manejo e o Gerenciamento das Unidades de Conservação”, ao analisarem algumas dessas ações como indicadoras da efetividade das unidades, demonstraram que a fragilidade do Sistema está associada ao engajamento do poder público em concretizá-

lo. Por enquanto, muitas fragilidades têm sido superadas graças aos esforços das equipes institucionais comprometidas com o tema, do movimento ambientalista, de projetos e programas internacionais, a exemplo do Programa Nacional do Meio Ambiente – PNMA e do Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7. No entanto, algumas contribuições relevantes originam-se na cooperação técnica bilateral, a exemplo: (a) do Japão que, por meio da equipe da *Japan International Cooperation Agency – JICA*, em atuação conjunta com IBAMA, fortaleceu a categoria Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN e os projetos de gestão ambiental regional; e (b) da Alemanha que, ao disponibilizar uma equipe da *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit – GTZ* ao IBAMA, possibilitou o desenvolvimento de diversos instrumentos, a exemplo do Roteiro Metodológico para o Planejamento de Unidades de Conservação de Uso Indireto (1996), o Roteiro Metodológico para a Gestão de Área de Proteção Ambiental (1996), o Guia do Chefe (2000), o início do Sistema de Monitoramento da Biodiversidade em Unidades de Conservação e a implementação da gestão participativa em unidades de conservação. Contudo, indiretamente, o contato com órgãos internacionais e outros projetos, contribuíram mais ainda com engajamento das equipes do IBAMA em prol da reflexão sobre o Sistema e sua implementação, em especial na esfera federal.

Tabela 8: Unidades de Conservação federais, por grupo de categorias de manejo.

Grupo	Total de UC	Percentual de área (%)	Total de UC
Proteção Integral	111	43,02	258
Uso Sustentável	147	56,97	
Observação: As especificidades da Reserva Particular do Patrimônio Natural – RPPN geram distorções significativas nos números, por isso os dados dessa categoria estão separados dos demais.	403	435.737,87 ha	–

(Fonte: IBAMA, 2004)

Hoje, apesar dos problemas e equívocos, as unidades de conservação federais aglutinam esforços, em constante ebulição, que têm possibilitado o amadurecimento de estratégias de conservação e desenvolvimento sustentável na maior parte dos ecossistemas brasileiros. O compromisso velado pelo governo Fernando Henrique Cardoso de conservar um décimo dos ecossistemas brasileiros constituiu uma meta ambiciosa; seja pela mata atlântica e as matas de araucária ainda existentes não alcançarem este percentual, o que exigirá a recuperação de áreas outrora florestadas;

seja pela caatinga, o pantanal, o cerrado e os ecossistemas costeiros seguirem este mesmo caminho, exigindo ações imediatas; seja pela complexidade ambiental e social existente na Amazônia impor uma dinâmica própria para área.

C. Superimpondo categorias jurídicas

Uma vez descritas minimamente as categorias de intervenção territorial indigenista e ambiental, faz-se necessário traçar um panorama geral das superposições identificadas. Resgatando o exemplo utilizado na Introdução (*vide* Tabela 1), assinalo a existência de cinco tipos de superposição entre: (a) unidades de conservação federais e unidades de conservação federais; (b) unidades de conservação federais e unidades de conservação estaduais; (c) unidades de conservação estaduais e unidades de conservação estaduais; (d) unidades de conservação estaduais e terras indígenas; e (e) unidades de conservação federais e terras indígenas. Como demonstrei na Introdução, desta dissertação, para este estudo, apenas o último interessa, ou seja, as superposições entre terras indígenas e unidades de conservação: de uso sustentável ou proteção integral.

Ao tentar listar os casos de superposição entre TI e UC (*vide* Tabela 9), encontrei dificuldades de duas ordens: (a) conceitual; e (b) tecnológica. Como já venho apontando neste tópico as dificuldades de primeira ordem, neste parágrafo reter-me-ei naquelas de segunda ordem. Para tanto, assiná-lo a divergência de dados existente entre as fontes que consultei, a saber: IBAMA, SIVAM, PPG7 e ISA; não tive acesso formal aos dados da FUNAI. Para sanar a divergência, adotei os seguintes procedimentos: (a) subsumi os percentuais exatos de superposição em três níveis, a saber: (a.1) total: quando a TI ou a UC têm mais de 90% do seu perímetro sobreposto; (a.2) parcial: quando a TI ou a UC têm sobreposto um percentual entre 20% e 90%; e (a.3) limítrofe: quando a TI e a UC têm sobrepostas menos de 20% da área, podendo apenas estar “adentrando” com parcelas em formato de bloco ou “coincidindo” linearmente com o limite da outra categoria; (b) mantive apenas as áreas listadas pelas fontes, sem acrescentar APA ou RPPN; (c) adotei o recorte temporal findado em 2004, assumindo superpostas as áreas que ainda não tinham sido modificadas, a exemplo do Parque Nacional do Araguaia, redelimitado por duas vezes, ou aquelas sobreposições oriundas de unidades de conservação criadas ou terras indígenas reconhecidas mediante a publicação de ato público no Diário Oficial da União; e (d) em caso das listas

divergirem sobre a existência daquela sobreposição, optei pela lista do IBAMA por ser um órgão oficial que tem seus dados disponíveis na *internet*. Entretanto, estas dificuldades ressaltam a necessidade de padronizar informações do serviço público, evitando assim, essas situações polissêmicas.

Após a conclusão da lista, observo alguns dados interessantes: (a) exceto pelo caso do Parque Nacional Monte Pascoal e a Terra Indígena Barra Velha, todas as demais superposições oficiais ocorrem na Amazônia Legal; (b) as superposições entre TI e RPPN ou APA em nenhuma das fontes foi contabilizada como superposição; (c) as reservas extrativistas possuem pouca incidência em terras indígenas e quando ocorre, em geral, são nos limites; (d) as estações ecológicas possuem pouca incidência em terras indígenas; e (e) as reservas biológicas, as florestas nacionais e os parques nacionais possuem maior número de casos de superposição.

As superposições de terras indígenas e unidades de conservação federais podem acontecer tanto com UC de proteção integral quanto de uso sustentável. Pensando apenas no segundo, evidencio a pessoalidade do entendimento de superposição de TI com APA. Aparentemente, este tipo de superposição é descartado, já que não consta em nenhuma lista. Por um lado, várias pessoas ligadas aos órgãos ambientais justificam essa postura, alegando ser uma categoria que, diferentemente das demais, não detém a propriedade e, por isto, acata em si e sobre si, outras formas jurídicas de intervenção territorial. Com isto, as APA não tratariam do domínio da propriedade, mas sim da gestão ambiental dos recursos naturais nela existentes. Por outro lado, como nos conta uma informante da FUNAI, as APA tendem a impor limites e a controlar formas de uso dos recursos naturais, mesmo naquelas feitas pelos índios, o que pode vir a ser uma limitação aos seus costumes e, por isso, aos seus direitos. Embora pareça supérfluo pensar a gestão ambiental em TI, atualmente, essa questão assume grande relevância para algumas coordenações da FUNAI, a exemplo do preciosismo adotado em algumas discussões no âmbito de programas de cooperação internacional para este fim. Além disto, a exemplo da APA, como disse José Francisco Resek, ex-Ministro do STF e atual Juiz da Corte Internacional de Justiça em Haia, em uma participação no Seminário Sobre Minorias e Discriminação, em 1997: a terra indígena faz parte do território

nacional, portanto, também está submetida à legislação ambiental¹². Em outras palavras, não é excessivo pensar a superposição de APA e TI, a menos que primeira categoria seja figurativa e nela apenas evidencie o controle do cumprimento da legislação ambiental. Se esta assertiva está correta, a personalidade atuaria de duas formas: (a) na relativização ou no negligenciamento da categoria APA pelos servidores dos órgãos ambientais; e (b) na exacerbação da autonomia dos direitos indígenas em seu território. Esse caso de superposição continuaria a ser analisado por óticas da personalidade, enquanto não fosse enquadrado no universo jurídico que orienta e determina a prática pública.

Aparentemente, as RPPN podem não ter sido listadas por dois motivos: (a) inexistência de dados cartográficos de todas as Reservas no formato das demais categorias; e/ou (b) importância da categoria dentro do órgão. Restringindo-me ao segundo motivo, especularia duas possibilidades: a concepção dessa categoria como irrelevância para pasta ambiental; e/ou não desprestigiar a categoria para ideologia hegemônica dessa pasta, também, no IBAMA. Descartando a primeira especulação, afinal, em que pese às exceções relativas ao estabelecimento dela no entorno, da terra não ser pública e não exigir uma gestão participativa, a RPPN é uma unidade de conservação amparada por lei e com a mesma importância jurídica que as demais. Com isso, detendo-me na segunda, evidencio a fala de um técnico estigmatizado no IBAMA, seja pelas posturas preservacionistas que defende, seja por dificultar mais os processos do que auxiliar. Em uma reunião de Departamento na década passada, discutia-se a importância de algumas categorias, quando, por sua infelicidade, fez o seguinte comentário: “APA nem sequer é unidade de conservação”; o que prontamente questionada por meio da definição legal da categoria; levando-o a retrucá-la de forma emblemática; “eu quis dizer que o IBAMA não detendo a propriedade, você, enquanto gestor, não sente o poder que sentiria a frente de um parque”. Continuando a especular, poderia insinuar ter sido essa a tendência predominante na equipe da Diretoria de Ecossistemas do IBAMA, ainda que seja uma leitura equivocada dessa tendência e que hoje, ela tenha ou não prestígio e força política nesse órgão, seus adeptos detêm um espaço de articulação relacional capaz de influenciar as suas prioridades. Por outro lado,

¹² O então Ministro do Supremo Tribunal Federal, Excelentíssimo José Francisco Resek, proferiu este desfecho no debate realizado após sua participação no “Seminário sobre Minorias e Discriminação”, quando foi questionado a respeito da vigência ou não da legislação ambiental em terras indígenas. Este Seminário ocorreu em Brasília, DF, nos dias 26 e 27 de agosto de 1997 e foi promovido pelo: Ministério Público Federal, Instituto Tancredo Neves e Instituto Friedrich Naumann.

poderia abandonar eventuais teorias da conspiração e especular de forma condescendente dizendo: com poucos braços, o IBAMA tende a priorizar o que lhe incomoda mais ou lhe dá melhores oportunidades. Ainda assim, poderia ser questionado com dados, pois, apesar do percentual proporcionalmente baixo em relação a outras categorias, o engajamento privado na conservação é benquisto e bem-sucedido com o número de solicitações. Portanto, guardo daqui, a eventual existência de tendências ideológicas dentro da administração pública, muitas delas capazes de influenciar seu desempenho.

Tabela 9: Terras indígenas, unidades de conservação federais e áreas superpostas.

UF	Terra Indígena	Unidade de Conservação	Área superposta
AC	Cabeceira do Rio Acre	RESEX ¹³ Chico Mendes	Coincidindo os limites
AC	Arara do Alto Juruá Kaxinawá Ashaninka do Rio Breu	RESEX Alto Juruá	Adentrando os limites
AM	Alto Rio Negro	FLONA Cubaté FLONA Cuiari FLONA Içanã FLONA Içanã-Aiari FLONA Pari Cachoeira I FLONA Pari Cachoeira II FLONA Piraiuara FLONA Taraguá I FLONA Taraguá II FLONA Uruçu FLONA Xié	Total/UC
AM	Balaio Médio Rio Negro	PARNA Pico da Neblina	Parcial/TI Adentrando limites
AM	Estação São Gabriel/São Salvador	ESEC Jutai/Solimões	Adentrando limites
AM	Diauí	FLONA Humaitá	Coincidindo os limites
AM	Inauini/Teuini	FLONA Purus FLONA Mapiá-Inauini	Parcial/TI Adentrando limites
AM	Yanomami	FLONA do Amazonas PARNA Pico da Neblina	Quase total/UC Parcial/UC
AP	Uaçá	PARNA Cabo Orange	Coincide limite (dúvida)
BA	Barra Velha	PARNA Monte Pascoal	Parcial
MA	Caru	REBIO Gurupi	Coincidindo limites
MT	Enawenê-Nawê	ESEC Iquê	Total/UC
PA	Andirá-Marau	PARNA Amazônia	Parcial
RO	Igarapé Lourdes	REBIO Jaru	Adentrando limites
RO	Karitiana	FLONA Bom Futuro	Parcial
RO	Massaco	REBIO Guaporé	Parcial/UC
RO	Uru-Eu-Wau-Wau	PARNA Pacaás Novos	Total/UC
RR	Raposa Serra do Sol	PARNA Monte Roraima	Total/UC
RR	Yanomami	ESEC Caracaraí FLONA Roraima	Coincidindo limites Total/UC
TO	Inawe-bohona	PARNA Araguaia	Parcial/UC

(Fontes: IBAMA, 2004; ISA, 2004; FUNAI, 2004; SIGAM, 2004; CIMI, 2004)

¹³ Siglas utilizadas pelo IBAMA para cada categoria: PARNA ou PN – parque nacional; REBIO ou RB – reserva biológica; FLONA ou FN – floresta nacional; ESEC ou EE – estação ecológica; APA – área de proteção ambiental; e RESEX ou RE – reserva extrativista.

Outro caso de superposição de TI e UC federais de uso sustentável, no qual, assiná-lo a influência da personalidade são as FLONA. Para isso, resgato da Introdução a referência à constituição de dois GT: um instituído pelo SNUC – GT do SNUC; e outro pelo CONAMA para acompanhar o primeiro – GT do CONAMA. Como o primeiro foi criado e nunca se reuniu, o segundo tratou de avançar, chegando a deliberar que, nos casos de superposição entre TI e FLONA, prevaleceria a primeira. Apesar de louvável a intenção, assiná-lo a personalidade no entendimento da finalidade, do papel e do poder do referido GT, pois, ignorando a concepção do referido grupo, seja a do Ministério do Meio Ambiente – MMA ao criá-lo, seja a dos seus membros ao ingressar nele; fugiu-se da deliberação do CONAMA que, ao constituí-lo, definiu sua finalidade de acompanhar as deliberações do GT do SNUC, sob a justificativa de ser este composto pelo poder público e aquele pela sociedade. Uma vez criado o GT, lhe caberia o papel de acompanhar e, no máximo, propor decisões ao GT do SNUC. No entanto, dada à inércia deste, o GT do CONAMA exasperou-se e deliberou o que fazer nesses casos de superposição com FLONA.

Ainda sobre superposição de TI com FLONA, evidencio um equívoco da administração pública. Uma equipe do IBAMA provocada a manifestar-se sobre os casos de superposição com FLONA, realizou uma pesquisa no banco de dados de legislações do Congresso Nacional – Senado e, nos decretos de criação das FLONA superpostas com TI, encontrou no campo “Relações” a assertiva “Revogação” seguida pelo número do ato que reconheceu a TI sobreposta a elas. Com isto, respondeu não existirem mais as referidas FLONA, sem, contudo, aferirem a validade da informação na Procuradoria Jurídica do IBAMA. Para os analistas que prepararam a informação, a fonte está correta e, para um ao menos, ignorá-la é um ato de improbidade. Para outros analistas do IBAMA, existe um vício na fonte de informação que levou a equipe a cometer uma análise equivocada. Talvez, mais que fatos, a personalidade prepondere sobre as posturas profissionais. Pois, uma vez que a administração pública é cerceada pelas normas jurídicas e procedimentos técnicos, geralmente, antes de divulgar a informação, existe a necessidade de validá-la na Procuradoria do Órgão.

Todavia, a influência da personalidade na interpretação jurídica é notória, pois, dada a nobreza dos temas: meio ambiente e índios; em geral, os profissionais dessas

pastas são comprometidos com o êxito da política. Talvez, de forma mais intensa ou amena, alguns mais por interesses individuais, outros pela lisura processual e administrativa e outros por acreditarem na proposta; de fato, parece existir uma ligação entre esses profissionais e a temática. Essa relação parece capaz de ensejar resultados favoráveis a uma em detrimento da outra, mesmo não existindo univocidade institucional. Tanto a assertiva do comprometimento desses profissionais e do ensejo de resultados favoráveis, quanto às justificativas nobres ainda que não unívocas, também são encontradas na FUNAI. Um exemplo claro é o entendimento dos técnicos da FUNAI a respeito das superposições. Para alguns, a superposição nem sequer existe. Pois, ao reconhecer a TI, o Estado está anulando automaticamente qualquer ato que incida sobre a área, incluindo, a criação de UC. Para outros, esse reconhecimento força a coexistência de dois instrumentos jurídicos na mesma área, o que obrigaria a relativização de ambos em prol da compatibilidade das finalidades. Já alguns analistas do IBAMA, questionam o procedimento de reconhecimento de TI e, com isso, a sua validade, almejando, assim, a prevalência da UC. No entanto, apesar das divergências entre amigos, nenhum profissional do IBAMA, FUNAI, MMA, MJ ou MPF, cumpre o procedimento adequado para a situação: dirimir definitivamente a dúvida consultando a Advocacia Geral da União – AGU, à qual compete solucionar esses impasses.

Além disso, outras categorias de uso sustentável que mantêm populações tradicionais, a exemplo das reservas extrativistas e as reservas de desenvolvimento sustentável, tendem a levar os grupos a exigir estatutos étnicos diferenciados apenas em momentos de disputa e/ou (in) disponibilidade de recursos, como contam os entrevistados da FUNAI e do IBAMA a respeito do reconhecimento de parte dos extrativistas da RESEX Alto Juruá: no escopo da falta de recursos para essa Reserva, alguns descontentes estariam pedindo seu reconhecimento como indígenas. Essa perspectiva encontrou ressonância na FUNAI e foi questionada pelo IBAMA, por outros extrativistas e até mesmo, pelos índios Kampa, vizinhos à área, uma vez que reconhecer quem é ou não indígena é algo complexo no contexto histórico do Brasil.

A concentração dos casos de superposição na Amazônia encontra explicação histórica. Muitos grupos indígenas adentraram o continente fugindo do empreendimento colonizador (Melatti, 1987; Ribeiro, 1996), e as fronteiras do sertão foram conquistadas apenas nos dois últimos séculos, com maior efetividade nas últimas décadas; por isso

encontram-se aí tanto os grupos que lograram êxito na fuga, quanto às áreas naturais mais preservadas. Para Pedro Eymard Camelo Melo do IBAMA, esse não seria o problema, pois, hoje, ninguém questiona o direito desses índios que foram descobertos depois da criação da unidade de conservação. Entretanto, no caso da costa marítima, sendo esta a porta do Brasil para os europeus, muitos grupos dessa região passaram a viver nas Aldeias submetidas ao jugo colonizador, sob orientação cristã e submetidos ao processo civilizador que lhes negava a identidade ancestral. Assim, apenas com o gradual reconhecimento dos direitos indígenas, esses grupos passaram a reivindicar seu estatuto étnico diferenciado subsumidos sob o etos do caboclo ou do regional. Nesses casos, o aparente incômodo de analistas e ex-funcionários do IBAMA seria a aparente incerteza que lhes é posta, tanto pela emergência de etnias até então consideradas caboclas, quanto pelo desconhecimento da cientificidade dos estudos antropológicos. Para não falar das cargas emocionais e ideológicas que eivam a ótica daqueles profissionais mais aguerridos diante da impotência de questionar um laudo antropológico ou uma regra jurídica. Entretanto, se a Amazônia concentra a maioria das superposições da atualidade, com o tempo e o fortalecimento dos movimentos de etnogênese no resto do país, este mapa tende a incorporar gradativamente outras regiões.

As estações ecológicas foram concebidas pela SEMA, um dos órgãos que deram origem ao Ibama, e diferente das demais categorias de proteção integral, elas só eram criadas após a regularização fundiária da área. Dessa forma, a pouca incidência de superposições com terras indígenas nessa categoria parece decorrer dos processos de reconhecimento de algum grupo indígena ainda não reconhecido na época, cuja área depois reconhecida, superpõe à primeira. Talvez, a diferença de prioridade atribuída à regularização fundiária nas estações ecológicas e nas reservas biológicas, florestas nacionais e parques nacionais explique a quantidade de superposições existentes nas últimas em relação à primeira. Entretanto, a estratégia adotada para estações ecológicas, pautada na disponibilidade de áreas ou de recursos para a sua aquisição impunha limites sem importância para as outras categorias, já que estas seguiam a cartilha: identificar a área a ser conservada, qualificá-la e decretá-la, para então, regularizá-la. Com isto, criavam-se mais parques nacionais, reservas biológicas e florestas nacionais, em áreas visadas pelo Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, enquanto se implementavam mais estações ecológicas nas áreas disponíveis.

Prosseguindo a análise desses casos de superposição, convém entender a efetividade da UC como potencializadora do conflito. Assim, resgatando os casos de superposição entre unidades de conservação federais e/ou estaduais pertencentes à mesma categoria e eliminando aqueles que decorrem de erro técnico na definição dos limites, independentemente dos motivos que levaram a criação da superposição, enfatizo dois fatores na definição da prevalência de uma sobre a outra, a saber: a eficácia da unidade; e o interesse da população local e seu poder de interferência, principalmente, em unidades de uso sustentável.

O reconhecimento da eficácia é relativo à categoria e os objetivos específicos da unidade e, geralmente, não alcança graduações de excelência. Isso ocorre devido à dissociação entre o ato de criação e o empenho dos meios necessários à sua implementação que raramente eram disponibilizados e, por isto, tendiam a reduzir a unidade ao papel que a criava. Essas unidades de conservação no papel ou parques de papel eram concebidas em geral por obrigação contratual do governo, seja em contrapartida de empréstimos e doações de recursos internacionais, seja pela necessidade de conservar e não deter garantias para implementar. Ainda assim, tal gracejo tem sido apropriado pelo movimento ambientalista nas últimas décadas, quando empregaram o termo parques de papel, tanto no “Troféu Parques de Papel” da Rede Verde dado ao então Ministro do Meio Ambiente, Gustavo Krause (ISA, [1997] 2004), quanto no título do artigo “Áreas protegidas ou parques de papel: a importância de áreas protegidas para a redução do desmatamento de Rondônia” de Leandro Ferreira, Rosa Lemos de Sá, Luiz Carlos Pinage e Eduardo Veticinque (Vasquez, [2001] 2004); ou ainda, na matéria publicada na Revista Época, denominada “Parques de papel”, na qual aborda a pouca eficácia das UC estaduais em Rondônia, em outras palavras, reforçando o significado da expressão como algo fictício ou teleológico (Vicária, 2005).

No entanto, o grau de eficácia da unidade encoraja a sociedade, a academia, as instituições, entre outros, a defender ou não sua existência e a propor alternativas, a exemplo da RDS Mamirauá (*op cit*) e das RESEX (*op cit*). Portanto, de um lado, a eficácia qualifica a unidade de conservação corroborando ou não com a manutenção de sua existência ou com sua prevalência; por outro, ao contar com apoio das comunidades locais, ela demonstra a conveniência das decisões em relação a elas e a coadunação dos interesses entre os grupos humanos locais ou beneficiados e o Estado.

Portanto, o poder dos grupos sociais em influenciar os processos decisórios corrobora com o êxito do pleito e, indiretamente, com a eficácia da unidade. Da mesma forma que grupos institucionalizados podem ser agressivos na execução de políticas para amenizar qualquer resistência, esta assertiva pode ser reproduzida pelos grupos locais que militam em prol de seus direitos e expectativas. Essa agressividade singular atribuída à política pública, à unidade, à equipe que atua e/ou ao seu gestor, tende a fortalecer a graduação da eficácia difundida pela/para os grupos locais, o que os encoraja a continuar. Entre outras estratégias desses grupos, está sua capacidade de transitar por identidades outrora obscurecidas, a exemplo da Reserva Extrativista do Alto Juruá e do Parque Nacional da Serra do Divisor. Nelas, famílias outrora denominadas de seringueiros, passaram a resgatar elementos capazes de subsidiar seu estatuto étnico diferenciado, transitando das decadentes políticas favoráveis aos primeiros para as consideradas ascendentes destinadas aos índios. Perspectiva essa agravada segundo o grau de organização social do grupo, de institucionalização de suas ações e de articulação com forças locais, regionais, nacionais e internacionais. Portanto, na maioria dos casos, a eficácia da unidade em prol dos grupos locais fortalece aquelas de uso sustentável em detrimento de categorias mais restritivas, ou seja, a partir da vontade e do empenho dos grupos locais, as categorias indigenistas, ambientalistas de uso sustentável ou aquelas de proteção integral com projetos sociais tendem a prevalecer sobre as unidades de papel, principalmente, as mais restritivas e sem propostas sociais, a exemplo dos casos de superposição entre unidades de conservação estaduais e terras indígenas.

Retomando o conjunto de superposições entre unidades de conservação federais e terras indígenas, subdividido em: terra indígena e unidade de conservação federal de uso sustentável; e terra indígena e unidade de conservação federal de proteção integral. No primeiro grupo, depara-se com a pouca resistência das populações indígenas às categorias de uso sustentável, uma vez que nessas unidades de conservação tende-se a amainar os conflitos por trabalhar apenas com a forma de uso dos recursos. Desse modo, os conflitos tendem a restringir-se às disputas jurisdicionais entre os órgãos gestores ou a tentativa de impor o cumprimento da legislação ambiental aos grupos indígenas no âmbito da localidade. Assim, nota-se a tendência em ignorar os casos de superposições envolvendo Áreas de Proteção Ambiental e Reservas Particulares do Patrimônio Natural, seja em função da primeira aceitar outras categorias superpostas, a

exemplo da Área de Proteção Ambiental do Cairuçu e da Terra Indígena Guarani Araponga, seja pela segunda não pertencer ao poder público e, por isto, não ser mencionada em nenhum levantamento de áreas superpostas.

No entanto, quando se trata de superposições entre unidades federais de proteção integral e terras indígenas, a disputa jurisdicional atinge os níveis hierárquicos mais centrais, influenciando a relação entre as administrações centrais do IBAMA e da FUNAI, e elevando ainda mais o nível de complexidade da disputa. Uma vez que ambos compartilham de equivalências: são órgãos públicos com mandatos jurídicos próprios, procedimentos burocráticos e técnicos específicos, mesmo escalão na hierarquia pública, etc., e diferem na finalidade das áreas sob sua administração: unidades de conservação federais e terras indígenas. Quando estão em conflito, elas possibilitam desmascarar a complexidade que permeia sua governança, revelando, assim, as contradições existentes na efetivação das políticas públicas.

Ainda que varie o processo de criação de unidades de conservação federais, o fato de existirem superposições entre terras indígenas e essas unidades, em especial, aquelas pertencentes ao grupo de proteção integral, oferta um conflito no qual o Estado é desmascarado. Por isso, como foi dito na Introdução, este trabalho que faz uma reflexão a respeito dos conflitos intra-Estado, com enfoque nas disputas de poder jurisdicional territorial, a saber: o conflito de superposições entre áreas públicas sob intervenção federal nessas arenas gera subsídios para analisar o desempenho das equipes institucionais que, detendo ideologias e identidades, articulam-se em grupos e redes para viabilizar alguns dos seus objetivos. Com isso, busco refletir a respeito da influência da personalidade, ideologia e identidade sobre o Estado, governo e, principalmente, as políticas públicas; a partir do olhar antropológico. Para isto, dada à magnitude e complexidade presente nos casos e buscando maior pragmatismo neste trabalho, optei por eleger um conjunto de casos a ser analisado, a saber: as superposições totais de UC de proteção integral ou TI.

Em “*Superimposed Cosmographies on Regional Amazonian Frontiers*”, Paul E. Little (1997) propõe-se a analisar a construção de fronteiras nas periferias dos centros políticos e econômicos de poder. De um lado, ele elege por objeto a fronteira Amazônica, caracterizada tanto pela diversidade social e biológica, quanto pela dificuldade em ser acessada em contraste com a contínua migração regional dos pré-

colombianos, índios e europeus. Por outro, ele propõe três conceitos para analisar a situação: cosmografia, fronteira e fractal; os quais, adotarei na análise das superposições entre UC e TI.

Segundo Little (1997), ao adotá-lo na análise de processos de estabelecimento de territórios humanos, o conceito de cosmografia está relacionado à simbiose mútua habitante – terra em um dinâmico e contínuo processo de adaptação influenciado por seus conteúdos cultural, geográfico e histórico. Por isto, a cosmografia seria definida pelo conjunto histórico de identidades, ideologias e sistemas de conhecimento do ambiente desenvolvidos pelo grupo social para estabelecer e manter seus territórios humanos. Assim, as cosmografias e os territórios humanos estariam sobrepostos no tempo, no espaço e nas relações de poder. Para ele, complementarmente, a noção de superimposição traria conotações temporais e espaciais singulares a cada nova cosmografia sobreposta, em um processo sucessivo e cumulativo de instalação de cosmografia territorial diferente da anterior e não necessariamente com resultados bem ou malsucedidos. O que pode gerar concorrências, extinções e coexistências simultâneas, ainda que reivindicuem o mesmo espaço geográfico.

Ao analisar as superposições de UC e TI, inspiro-me no trabalho de Little (1997), em especial, no emprego dado aos conceitos de cosmografia, superimposição e fractal na reflexão a respeito do estabelecimento de territorialidades. Assim, inicialmente, descreveria este processo em uma contínua reelaboração de significados atribuídos a um determinado território. Por isto, segundo Little, a área hoje denominada por Amazônia abarca em si distintos significados que, uma vez inseridos nas relações de poder desvirtuam a própria realidade. Evitando adentrar em discussões paralelas aos objetivos aqui propostos, exemplifico a constituição deste processo mediante o conflito na Chapada dos Parecis, que constitui o refúgio e lar de cinco etnias em Rondônia abarcadas sob etnônimo Uru-Eu-Wau-Wau, há um século vem sendo revisto como: seringal, assentamento e recurso madeireiro; nesta simplificação da realidade etnicamente atribuída, seus habitantes passam a ser: selvagens, hostis, escravos, mão-de-obra, prostitutas, empecilho ao desenvolvimento e índios. Uma vez vinculados à natureza, foram estigmatizados como empecilho ao desenvolvimento, assim como as adversidades oriundas do ambiente selvagem, levando a interações violentas que duraram décadas. Porém, após o recente contanto, passaram a interagir com a cultura

nacional, aproximando-se das práticas ditas civilizadas, sem, contudo, receberem serviços equivalentes. Com isso, a ótica complementar: ambiente natural – povos da floresta; na visão de ambientalistas mais radicais; tornou-se antagônica, ou seja, o índio excluído da sociedade por sua proximidade da natureza e distância do desenvolvimento, ao inserir-se nesta lógica, continua sendo um problema (FUNAI, 1995; Little, 1997). Ainda que, como disseram alguns informantes do IBAMA, os índios mais isolados detenham melhor imagem que os demais: não temos nada contra esses índios isolados do Guaporé ou do Pacaás Novos, agora esses Pataxó de Porto Seguro ...

Essa multiplicidade de facetas ideológicas aplicadas à territorialidade humana, imersa nessa dinâmica, continua e mútua simbiose: habitante – terra ou natureza; denota conteúdos culturais, geográficos e históricos próprios e particularizáveis. Para isso, o Alto Juruena oferece um bom exemplo, pois, por um lado: os ambientalistas vinculados à extinta SEMA analisam aquela área como ecótono a ser preservado pela ESEC Iquê, propiciando pesquisas sobre ictiofauna bastante singulares, como nos contou Nogueira Neto; do outro, os indigenistas da Missão Anchieta e da FUNAI consideram-na um lar, cujas feições históricas de isolamento e de luta pelo seu modo de vida, remetem aos valores mais altruístas, como confidenciou Isa Pacheco em uma conversa informal. Esse contexto não seria excludente, caso ufanisticamente fosse dispensável a superimposição da territorialização e da definição dos responsáveis por estes territórios, a exemplo do IBAMA (extinta SEMA) e da FUNAI. Mas assim sendo, nele torna-se incompatível as duas categorias (FUNAI, 1978; CONAMA, 2000; Little, 1997).

Para além desse conjunto histórico de identidades, ideologias e sistemas de conhecimento do ambiente, imputa-se sobre os valores existenciais a sobrevivência do grupo indígena e, potencialmente, da humanidade carente de diversidade biológica bastante específica da região. Nessa disputa territorial, entre o hoje e o talvez um dia, em uma estrutural estatal frágil, geralmente, prevalece o argumento com finalidade imediata, a menos que haja sérias restrições ao resultado. Talvez pelo massacre dos trabalhadores no Alto Juruena ou mesmo do poder da extinta SEMA sobre o Ministério do Interior, a interdição do território Enawenê-Nawê tenha demorado mais de uma década para ser formalizada. Por outro lado, os interesses atemporais também contam com reconhecimento e, hoje, apesar do futuro incerto, observam-se inúmeros esforços em prol da conservação de parcelas significativas dos territórios nacionais. Por si, tanto

os índios, quanto à diversidade biológica no Alto Juruena parecem passar bem; o que não acontece com os órgãos responsáveis pela gestão da área ou representantes de renome no ambientalismo. Conforme carta de Nogueira Neto para o CONAMA:

“não é possível compreender porque índios Guaranis são trazidos de Misiones, na Argentina, e colocados, propositalmente em Unidades de Conservação. Isto ocorreu no Parque Estadual de Superagui, no Parque Estadual da Ilha do Cardoso, no Parque Estadual de Intervales, na Estação Ecológica da Juréia, e provavelmente também em outras Unidades de Conservação. Tratasse de coisas que seriam consideradas absurdas e inacreditáveis se não fossem, como são, fatos reais que até hoje põem em risco vidas humanas. É uma situação grave sob vários aspectos. Outro caso é um Decreto patrocinado pela FUNAI, onde declarou revogado o item do Decreto de 02 de outubro de 1996, que criou a Estação Ecológica do Iquê, em Mato Grosso. Este item revogado, descrevia os limites da Estação Ecológica, nem o Ministro da Justiça, nem a Presidência da República poderiam saber pela leitura do texto que estava, na prática, extinguindo a Estação Ecológica do Iquê” (CONAMA, 2000: 14-15)

Ao atribuir a autoria destas palavras a Nogueira Neto, assume-se contornos precisos para elas, pois, provavelmente, um dia, se já não o é, seu autor será reconhecido como um dos ícones do conservacionismo brasileiro, formador da escola do Professor Paulo, como diria Cruz, e pai das APA e ESEC, segundo Célia Lontra, entre outras pessoas. Essa assertiva é corroborada por suas referências de gestor público, inovador e realizador mesmo na época da ditadura. Para ele, seus feitos resultam dos “bons amigos”, embora ele deixe transparecer uma aguçada visão estratégica do contexto político, administrativo, social e econômico do Brasil. Por isso, poderia dizer que, ao adotar esse tom em seu discurso, ele pretendia provocar os conselheiros do CONAMA para que deliberassem em prol da prevalência das UC. Ainda mais, como ele mesmo conta, por se sentir traído no caso da ESEC Iquê, dada a divergência entre o resultado da negociação com a FUNAI sobre o limite e a artimanha desta em anular a ESEC mediante um artigo do Decreto da TI Enawenê-Nawê. Talvez por isto, Nogueira Neto coloque-se no embate para vencer, mesmo ciente que hoje, na prática, Iquê e Enawenê-Nawê não se opõem tanto.

Portanto, a concorrência institucional dessas duas cosmografias sobrepostas: a área que sob a ótica indigenista é TI e ambientalista é UC; podem ser mais bem entendidas pelo viés da superimposição, pois, como foi dito na Introdução, ao propor este estudo, distancio-me dos sujeitos concretos: índio e natureza; convertendo-os em

argumentos para os entes abstratos: FUNAI e IBAMA; ou seus representantes. Assim, superimpondo categorias de intervenção territoriais indigenistas e ambientalistas, cada sujeito abstrato concebendo-a como cosmografia única, por argumentos estéticos, técnicos, políticos; que, um dia, esperam culminar na prevalência de uma sobre a outra e até, em alguns casos, na coadunação de ambas. No entanto, enquanto a concorrência não é superada, o que pode nunca vir a acontecer, percebe-se outra superimposição das cosmografias de categorias jurídicas superpostas. Esta última serve aos interesses de ambos os sujeitos abstratos, seja como argumento estatístico, seja funcional, entre outros, cuja resolução incerta deverá ser evitada, mantendo uma condição intermediária ou não, mas, bastante benéfica para as partes (Little, 1997).

Tomando emprestado da matemática o conceito de fractal, Little (1997) propõe-se a pensar territórios humanos partir da natureza fractal. Esta introduz naquele um poder distinto usado para reivindicar territórios em disputa. Os atores sociais de territórios fractais, quando em níveis locais na escala social, usam os vínculos sociais, políticos, econômicos e discursivos; enquanto, em territórios e com atores sociais em níveis mais elevados na escala, usam um poder que transcende o seu nível particular, seja como sujeitos abstratos, seja pelos argumentos concretos, a disputa pela prevalência não deixa de ocorrer nos níveis centrais da administração pública. Tal qual na Europa após o descobrimento, a afirmação da cosmologia específica, que o Novo Mundo existe com índios e natureza, seja indigenista ou ambientalista, ambas apresentam a todo instante suas provas/argumentos, na ânsia de provar sua prevalência e, com isto, obter resultados favoráveis ao pleito. A magnitude desse poder depende tanto da capacidade de expressar-se entre os atores sociais em níveis mais altos, a Presidência da República, por exemplo, quanto do acesso ou a influência que detém sobre a fonte de poder. Portanto, o poder fractal emana das conjunturas de autonomia local e da interdependência global. O exercício de fractal dá poder a relações em determinada escala social que exigem aqueles níveis diferenciados, a ser identificado pelos atores sociais estrategicamente empenhados cotidianamente na disputa pelo uso efetivo do potencial de interdependência do fractal (Little, 1997; FUNAI, 1978).

Contudo, concordo com Barretto Filho (2000), em “Identidades Emergentes, Soluções Heterodoxas: o caso da (não) demarcação Terra Indígena Tapeba”, ao questionar a reforma de Estado no caso da FUNAI, quando ela deixaria o modelo

patrimonialista em favor do gerencial, em busca do desempenho mais ágil, flexível e orientado para/pela ponta. Ele vale-se da propaganda política da época para metaforizar a situação: “O povo está cansado de conversa, o povo quer resultados!” (Paulo Maluf, Partido Progressista Brasileiro). Para isto, segundo ele, faz-se necessário não só reformar o Estado, essa máquina que não é impessoal, a-histórica e infensa a determinações sociais, políticas e econômicas, mas também, despolitizar certos e corriqueiros procedimentos jurídico-administrativos promovendo uma tecnificação progressiva da ação do Estado, tanto nas áreas indigenistas quanto ambientalistas. Passos que já vem sendo dados, mas que urgem um controle social e democrático de processos de interesse de uma sociedade que se deseja justa, plural, democrática e participativa.

Capítulo III: *Fazendo órgãos públicos: a influência da personalidade na execução das políticas públicas*

“Nós temos cinco governos
O primeiro o federal
O segundo o do estado
O terceiro o municipal
O quarto a palmatória
E o quinto o velho punhal”
(Barros *apud* Cascudo, 1984)

Perpassando por caminhos sem fim, elegi algumas paradas antes de alcançar meu objeto de discussão: a personalidade na gestão pública. Na primeira parada, situei o processo de ocupação territorial como desdobramento da conquista européia iniciada na época do Brasil Colônia. Aí mesmo, tratei de evidenciar o processo de disputa territorial que, mais tarde, veio a dar origem às superposições de TI e UC que focalizo neste estudo. Na segunda parada, exercitei a compreensão do Estado, por meio dos seus entes que, em constante concorrência pelo domínio territorial, almejavam o poder jurisdicional. Para tanto, esses entes confrontam realidades passíveis de compor suas cosmologias territoriais, as quais, imersas na territorialização, culminam em coincidir com outras cosmologias nos mesmos espaços físicos. Uma vez superimpostas, essas categorias jurídicas, alheias à realidade social do lugar, resta aos seus habitantes: conformar-se com o céu sobre suas cabeças, negociar uma situação melhor ou, simplesmente, ignorar essa superposição, muitas vezes, fictícia ou apenas “de papel”. Da alegoria capaz de estarrecer toda a aldeia de Asterix¹⁴ até a realidade do índio e da natureza, encontram-se as leis, políticas, instituições e suas equipes. Tudo isso constituído com um único propósito do bem servir. No entanto, quando acato a proposta de pensar as instituições públicas por meio das equipes, percebo, em seu conteúdo abstrato, racional e legal, a possibilidade dos atores institucionais interpretá-lo, administrá-lo e, por isto, alterar seu resultado. Portanto, neste capítulo, enfatizarei as políticas públicas de intervenção territorial a partir dos seus executores, pontuando a influência da personalidade e os seus desdobramentos.

¹⁴ Personagem de história de quadrinhos homônima. Para maiores informações, *vide*: René Goscinny e Albert Uderzo.

A. Modo de preparo: como fazer a FUNAI e o IBAMA

No Gabinete do Secretário da antiga SEMA, alguns dirigentes discutiam onde colocariam os novos funcionários que chegariam em breve. Naquele momento, vinculado à empresa prestadora de serviços responsável pela manutenção do prédio, um empregado antigo consertava algo na sala, enquanto escutava a discussão. Ao final do seu serviço, passando próximo à mesa, ele diz: “Licença Doutor! Eu só tenho uma coisa para dizer: no quinto andar não pega mais bucha.” Dito isto, ele saiu. Ou seja, não seria mais possível mudar as divisórias de lugar. (relato de Genebaldo Freire Dias)

Entre as muitas formas de constituição do Estado nacional, conscientes ou não, as elites brasileiras encaminham nosso projeto nacional rumo ao domínio territorial. Para isso, trataram de ocupar o território que pretensamente deveria vir a ser nacional; converter e controlar as populações ainda alheias ao jugo estatal; constituir um imaginário a respeito da terra e dos seus habitantes que pudessem contribuir com a constituição da nação; e implementar estruturas físicas, legais e simbólicas, para assentar sobre elas o Estado nacional. Essa estratégia, adaptável e gradualmente implementada, inicialmente, desenvolvida pela Igreja e as elites, mais tarde, apesar de estatizadas, ora era feita pelos órgãos públicos responsáveis, ora por entidades não governamentais, muitas das quais, credenciadas pelos primeiros; hoje parece ser um mero desdobramento do período precedente, embora suas dimensões estejam alteradas (Lima, 1995; Ribeiro, 1996; Melatti, 1986; Pádua, 1987).

O fazer um órgão público exige práticas para além do universo abstrato que caracteriza as normas. Nesse sentido, em 1999, no II Curso de Aperfeiçoamento em Política Ambiental, do Programa Natureza e Sociedade, mantido pela *The State University of New York* e o *World Wildlife Fund – WWF* e executado pelo Instituto Internacional de Educação do Brasil, o Professor Marcel Bursztyrn comentava que, algumas vezes, estruturas estatais são criadas por motivos estratégicos, por questões culturais e para responder a demandas nacionais e internacionais. Sem adentrar na discussão posta na referida aula, constatam-se motivações de ordem estratégica e oriundas das demandas nacionais e internacionais, mais em uma que na outra, tanto na criação da FUNAI, quanto na do IBAMA. Sem, contudo, apresentar o feitiço por meio do qual, essas motivações materializam instituições, mas, imbuído dessa questão, relembro a origem do órgão indigenista, em que, sem dúvida, predominou a influência de Rondon, ainda que o contexto exigisse proposições emergenciais que salvaguardassem a vida dos grupos indígenas hostis

e que incorporassem essa política no Estado, rompendo assim, seu vínculo com a Igreja. Da mesma forma, observa-se a influência do contexto internacional na fusão de órgãos ligados, direta ou indiretamente, ao desenvolvimento nacional. Esses órgãos serviram de reduto para as equipes ligadas à questão ambiental por décadas, quando, alguns anos antes da Reunião do Rio em 1992, o tema preponderou sobre os demais, propiciando a criação do IBAMA. Segundo os relatos de Ferreira e Cruz, a manutenção do viés ambiental nos órgãos precursores fora viabilizada pela capacidade pessoal de Jorge Pádua, no IBDF, e de Nogueira Neto, na SEMA, tanto por constituírem suas equipes, quanto por articularem com outras entidades nacionais e internacionais. Portanto, aferida a influência da personalidade nesses dois casos, trato de esmiuçar esse empreendimento nas superposições entre UC e TI.

A.1. Ingredientes da FUNAI: notas sobre a estrutura organizacional

A FUNAI foi criada pela Lei nº 5.371, de 5 de dezembro de 1967, com a finalidade de dirigir e executar a política indigenista, assegurando a territorialidade, a assistência, a proteção, os direitos dos índios e o zelo pelo patrimônio desses grupos. Tais arcabouços jurídicos tomariam feição mais clara com o Estatuto do Índio, Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, que priorizava a assistência e proteção dos índios, mediante a definição e regularização fundiária do seu território. Com ele, a atuação da FUNAI na demarcação territorial preponderaria sobre as outras propostas, ainda que houvesse resistências a ela durante o regime militar e a redemocratização, período no qual, recebeu, com maior ênfase, a influência dos militares. Esta assertiva foi reforçada na última década, quando a parte assistencial dedicada à saúde indígena foi repassada à Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, pela Medida Provisória nº 1.911-8, de 29 de julho de 1999, e a parte de educação indígena passou a ser executada pelo Ministério da Educação – MEC, Decreto nº 26, de 1991 (FUNAI, 2004).

Segundo Melatti (1986), a FUNAI viria a substituir o SPI, com a intenção de responder as denúncias contra este e substituir a sua política assimilacionista. Para Ribeiro (1996), as denúncias, no Brasil e exterior, contra o SPI foram ocasionadas por sua decadência administrativa e ideológica, e também, pela sua submissão ao poder dos estados. Por isso, Ribeiro defende a retomada do seu papel fundamental, datado dos tempos áureos de Rondon e dos anos seguintes, quando o direito indígena foi incorporado à Constituição de 1934, seguida pelas de 1937 e 1946. Mesmo executando uma política

que não diferenciava os índios dos demais brasileiros e previa sua assimilação cultural, o SPI tinha garantido a proteção de distintas etnias contra o extermínio e estimulado o sentimento de responsabilidade histórica da sociedade em relação aos índios.

Com a criação da FUNAI e do Estatuto do Índio, o Estado brasileiro assinala seu interesse em substituir o predominante assimilacionismo pela integração gradual dos índios na sociedade nacional. No entanto, esse Órgão estaria submetido à gestão de militares, muitas vezes, eivados de xenofobias em relação à perigosa combinação de territorializar para os índios e lhes garantir seus direitos. Com isso, em geral, o pretense avanço da política indigenista estaria subsumido nas dificuldades burocráticas, políticas e conjunturais daquele período, prevalecendo as ações emblemáticas de sertanistas, no lugar da política ordenada pela legalidade. Essas ações garantiriam a visibilidade necessária ao Órgão, sem, contudo, oferecer obstáculo às políticas desenvolvimentistas, ocorrendo muitas vezes, o contrário. Há casos em que as áreas indígenas identificadas serviram de contrapartida para os empréstimos internacionais, ainda que, na maioria das vezes, este tipo de condição fosse apenas figurativo. No entanto, em que pese a perniciosa realidade reservada aos índios, muitas ações foram desenvolvidas pela FUNAI durante o regime de exceção. Diversas etnias foram contatadas e muitas terras indígenas foram delimitadas, algumas prevalecendo até a atualidade como ícones do pretense êxito da política indigenista. Por outro lado, durante o governo do Presidente José Sarney, a FUNAI continuaria a ser dirigida por militares, entrando na Nova República com vícios de outrora, porém, agora, atuando conforme a agenda explícita dos grupos que apoiavam politicamente seu Presidente.

Nesse contexto, a estrutura do Órgão prevaleceria por muito tempo, porém alterada, tanto com esvaziamento das funções na virada da década de noventa, quanto pelas inúmeras tentativas de reforma que foram instaladas nas últimas décadas. Atualmente, vinculada ao MJ, a FUNAI está sediada em Brasília e possui Administrações Executivas Regionais – AER em todas as unidades da federação, e, em algumas, mais de uma. A elas estão vinculados Postos Indígenas distribuídos nas quinhentos e oitenta terras indígenas hoje reconhecidas e outras repartições, a exemplo do Museu do Índio no Rio de Janeiro. Sua estrutura na sede é assim constituída:

- I. Presidência
 - a. Presidente

- b. Vice Presidente
- II. Órgãos de assistência ao Presidente
 - a. Chefia de Gabinete
 - b. Coordenação Geral de Assuntos Externos
 - c. Coordenação Geral de Defesa dos Direitos Indígenas
 - d. Coordenação Geral de Projetos Especiais
 - e. Coordenação Geral de Estudos e Pesquisas
 - f. Auditoria
 - g. Conselho Fiscal
 - h. Conselho Indigenista
 - i. Procuradoria Jurídica
- III. Diretorias
 - a. Diretoria de Assistência
 - i. Coordenação Geral de Artesanato
 - ii. Coordenação Geral de Desenvolvimento Comunitário
 - iii. Coordenação Geral de Educação
 - iv. Coordenação Geral de Índios Isolados
 - v. Coordenação Geral de Patrimônio Indígena e Meio Ambiente
 - vi. Administrações Executivas Regionais, distribuídas em todos os estados
 - b. Diretoria de Administração
 - i. Coordenação Geral de Administração
 - ii. Coordenação Geral de Documentação
 - iii. Coordenação Geral de Informática
 - iv. Coordenação Geral de Planejamento
 - c. Diretoria de Assuntos Fundiários
 - i. Coordenação Geral de Demarcação
 - ii. Coordenação Geral de Assuntos Fundiários
 - iii. Coordenação Geral de Identificação e Delimitação (FUNAI, 2004).

Tradicionalmente, o poder da repartição está associado à quantidade de cargos e de recursos que ela movimenta. Assim, cogitar-se-ia a preponderância da Diretoria de Assistência ou da Diretoria de Administração sobre o da Diretoria de Assuntos Fundiários, entretanto, dada a importância fundiária e os recursos que movimenta, nas últimas décadas, essa Diretoria tem prevalecido sobre as demais, situação fortalecida tanto pelo

esvaziamento da Diretoria de Assistência, quanto pela CRFB e pela ênfase dada ao reconhecimento dos territórios indígenas pelos movimentos indigenistas.

No entanto, diversos entrevistados anunciaram o engrandecimento de outros setores da FUNAI. Isto aconteceria com a normalização do reconhecimento das terras indígenas que, por um lado, exigiria menos esforço do Órgão na etapa fundiária, deslocando-o para a proteção, e a garantia da cidadania e da qualidade de vida; por outro, enalteceria novos pleitos nas reivindicações dos movimentos indígenas e indigenistas. Nesse sentido, o licenciamento ambiental provocou mudanças em sua estrutura, em consequência tanto de demandas externas quanto dos quadros que o órgão passou a buscar. Assim, os perfis profissionais ligados à área ambiental formados sob o apelo da conservação do meio ambiente contribuíram para evidenciar esta temática dentro do Órgão. Segundo Rogério Oliveira, a evidência dada à questão ambiental pode ser uma tentativa de suprir as lacunas deixadas pelo esvaziamento da virada da década de noventa, o que pode ser prejudicial ao órgão, uma vez que outras pastas são mais preparadas para tratar do tema, podendo esvaziar a FUNAI ainda mais. De certa maneira, essa assertiva é corroborada pela fala do então Ministro de Estado do Meio Ambiente, José Carlos de Carvalho, quando disse que, novamente, ao entrar na Casa Civil, escutou a proposta de vincular a FUNAI ao MMA. Ainda assim, para Artur Nobre Mendes, a idéia da referida vinculação seria abandonada, pois a FUNAI não cuida de meio ambiente ou de ordenamento territorial, mas sim da garantia de direitos humanos aos grupos indígenas. Porém, segundo Rogério Oliveira, esse espaço de mobilização dos grupos indígenas e de reivindicação dos seus direitos humanos já estaria sendo preenchido pelas organizações não governamentais e pelos próprios índios.

Essa dinâmica interna encontra ressonância também fora do Órgão. Se, de um lado, os órgãos da pasta ambiental assumem a direção do tema, reivindicando a participação e/ou anuência da FUNAI nas discussões a respeito das áreas protegidas; do outro, as organizações não governamentais indigenistas e indígenas celebram cada vez mais ações independentes da FUNAI, chegando a questionar publicamente o papel dessa Fundação. Ainda assim, não são tendências unívocas que apontem um desfecho definitivo, pois ainda existe espaço para posturas antagônicas e até conciliatórias. Entre elas, está a reivindicação

do exercício da cidadania plena, onde a questionada tutela¹⁵ desapareceria em prol do fortalecimento do índio como cidadão pleno.

Essa dinâmica institucional sofre a influência do contexto histórico. Após vinte anos de regime militar, uma Constituição progressista, arcabouços internacionais mais presentes e a celeridade da ciência dos últimos anos, a Administração Pública brasileira modifica-se, em alguns casos para melhor, em outros nem tanto. Independentemente do mérito, tanto o governo do Presidente Fernando Collor de Mello, quanto no do Presidente Fernando Henrique Cardoso foram adotadas iniciativas para modernizá-la, em geral, baseadas nos preceitos neoliberais e em postulados oriundos do exterior. Com isso, o Ibama, mais que a FUNAI, passou a vivenciar infinitos processos de reestruturação, em que cada novo gestor impõe novos paradigmas, cuja implementação dificilmente era concluída. Talvez, quando ambos forem instituições centrais para a Administração Pública brasileira, a exemplo da Receita Federal e da Polícia Federal, a tão almejada estruturação em busca da eficácia do serviço público seja alcançada.

A.2. Ingredientes do IBAMA: notas sobre a estrutura organizacional

A emergência da questão ambiental, na década de noventa, influenciou a CRFB de 1988 e demandou do governo brasileiro a adoção de políticas orientadas para a área ambiental. Diante da pulverização das políticas relativas ao tema em distintos órgãos e ministérios, geralmente, subsumidos em pastas desenvolvimentistas, o governo optou por criar o IBAMA, vinculado ao Ministério do Interior. Com isso, o IBDF e SUDHEVEA foram extintos pela Lei nº 7.732, de 14 de fevereiro de 1989, e a SUDEPE e SEMA pela Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, que também criou o IBAMA a partir da fusão desses quatro órgãos que, inicialmente, assumem a agenda governamental: Programa Nossa Natureza.

Com o governo Collor, foi criada, pela Medida Provisória nº 150, de 15 de março de 1990, transformada na Lei nº 8.028, a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República – SEMAM/PR, cuja responsabilidade seria a formulação, coordenação e execução da Política Nacional do Meio Ambiente. Em 1992, com governo Itamar Franco, a SEMAM foi transformada no Ministério do Meio Ambiente, pela Lei nº 8.490, de 19 de

¹⁵ Para alguns, a tutela já não existe desde a CRFB, enquanto para outros, continuaria vigente e, por isso, seria justificável sua mediação, análise e aprovação técnica e institucional das propostas afetas às TI e a seus habitantes.

novembro de 1992, mais tarde, transformado em: Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal, pela Lei nº 8.746, de 09 de dezembro de 1993; depois em Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal, pela Medida Provisória nº 813, de 1º de janeiro de 1995; e, por fim, em Ministério do Meio Ambiente, pela Medida Provisória nº 1.795, de 1º de janeiro de 1999.

A constituição histórica das instituições ambientais e sua nomeação são bastante reveladoras, seja pela questão da origem, seja pelo conteúdo a ser abarcado como estratégia de poder. Inicialmente, convém ressaltar a relação entre as políticas ambiental e indigenista e as suas restrições. Quando os índios estão sendo convertidos, pacificados, contatados ou mantendo comércio nos postos, eles estão permitindo o acesso dos europeus a territórios por eles ocupados ou o uso de sua mão-de-obra. No entanto, ao restringirem esse acesso e uso, eles passam a ser caçados, escravizados, conquistados ou, simplesmente, exterminados. Por outro lado, ao serem dizimados os índios passam a deslocar-se para regiões menos acessíveis e/ou a lutar contra aqueles que invadem seu território. Portanto, tanto para o não índio, quanto para o índio, a discussão central está na liberdade de ter acesso ou não ao território indígena e, por isso, a política indigenista tem buscado garantir territórios nos quais os índios tenham o poder de decisão sobre a regulação do seu uso.

A origem da questão ambiental também está associada a restrições. As primeiras intervenções legais sobre o uso dos recursos naturais datam da antiguidade. De lá até os primórdios do século XX, seu conteúdo restringia-se à forma de uso visando a sua otimização, a exemplo das reservas de caça dos nobres europeus e da interdição de mananciais de água no Rio de Janeiro. Talvez, por este motivo, os órgãos que deram origem ao IBAMA, ainda que desenvolvimentistas, traziam em sua estrutura, setores relacionados à conservação da natureza. Quiçá essa origem vinculada aos meios de produção pudesse subsumir em atos normativos, embora não o tenham (Cases, 1995; entrevista Pinzón Rueda).

A única instituição englobada pelo IBAMA que não objetivava prioritariamente a produção foi a SEMA, cuja origem estaria associada aos compromissos internacionais, nos quais, um órgão brasileiro dedicado à questão ambiental era necessário. Esta assertiva está amparada na motivação principal que lhe originou: poluição; ou seja, tanto o tema quanto o Órgão encontravam muitas resistências no Brasil da década de oitenta. A ampliação dos seus objetivos foi obtida graças à visão estratégica do seu dirigente, Paulo Nogueira Neto

que, ciente da fragilidade temática que dera origem a Secretaria, tratou de articulá-la em diversos níveis, CONAMA e Sistema Nacional de Meio Ambiente, e de incorporar temas com maior expressão no seu rol de atuação, a exemplo das áreas protegidas (entrevista com Cruz, Nogueira Neto e Monsã).

Portanto, as instituições de fomento deram origem ao IBAMA, sem, contudo, esvaziar a contribuição oriunda de fora do Estado, a saber: a sociedade organizada e consciente, a opinião pública, alguns segmentos políticos da época e as agendas internacionais (Viola, 1987). Restringindo-me ao Estado, de um lado, observo que as instituições de fomento foram constituindo e/ou incorporando ideologias orientadas para a conservação ambiental como balizador da produção. Segundo Cruz, na SEMA, e Ferreira, no IBDF, as equipes eram alimentadas diretamente pelos seus dirigentes mais próximos, a exemplo de Nogueira Neto e Jorge Pádua; por sua vez, a maioria desses insumos eram garantidos por meio dos eventos internacionais, dos programas de cooperação e financiamento, e das organizações não governamentais. Do outro lado, a pressão internacional, que culminou na criação da SEMA e a capacidade de articulação desta, instituíram políticas que, somadas às ideologias hegemônicas das equipes técnicas e aos subsídios extra-Estado, possibilitaram ao Estado criar o IBAMA (entrevista com Pinzón Rueda, Cruz e Salomão).

Entretanto, distinguindo-se da FUNAI, o IBAMA assumiu diferentes tarefas que dificultaram a sua configuração. A amplitude e o ineditismo da temática ambiental, as divergências ideológicas das equipes que foram incorporadas e a disputa de poder entre elas, a complexidade herdada pelo IBAMA exigiram diversos estudos que resultaram em propostas de reestruturação quase consecutivas. No entanto, segundo Cruz, quando o governo Fernando Henrique Cardoso propôs a Reforma do Estado, o então presidente do IBAMA candidatou o órgão à experiência piloto da equipe do então Ministério da Administração e da Reforma do Estado. Uma equipe interna do órgão foi, então, capacitada para avaliar os processos internos da Instituição, identificar suas metas e desenvolver uma proposta de reforma, a qual, somadas às anteriores e sob influência da direção do órgão em exercício, resultaram em formatos e tentativas de implementação que, em maior ou menor grau, cumpriam os preceitos dos estudos desenvolvidos. Ainda que alguns segmentos do Órgão a considerem um processo inacabado, a estrutura atual cumpre quesitos pautados na Administração Pública por resultados, dentro do escopo da

metodologia de gestão estratégica, sistêmica e direção colegiada. Nela, a Presidência articula-se em três níveis: os setores mais próximos a esta; as diretorias, todas com assento no colegiado; e os setores descentralizados, a exemplo das Gerências Executivas – GEREX, Escritórios Regionais, UC e Centros (Fonte: IBAMA, 2004).

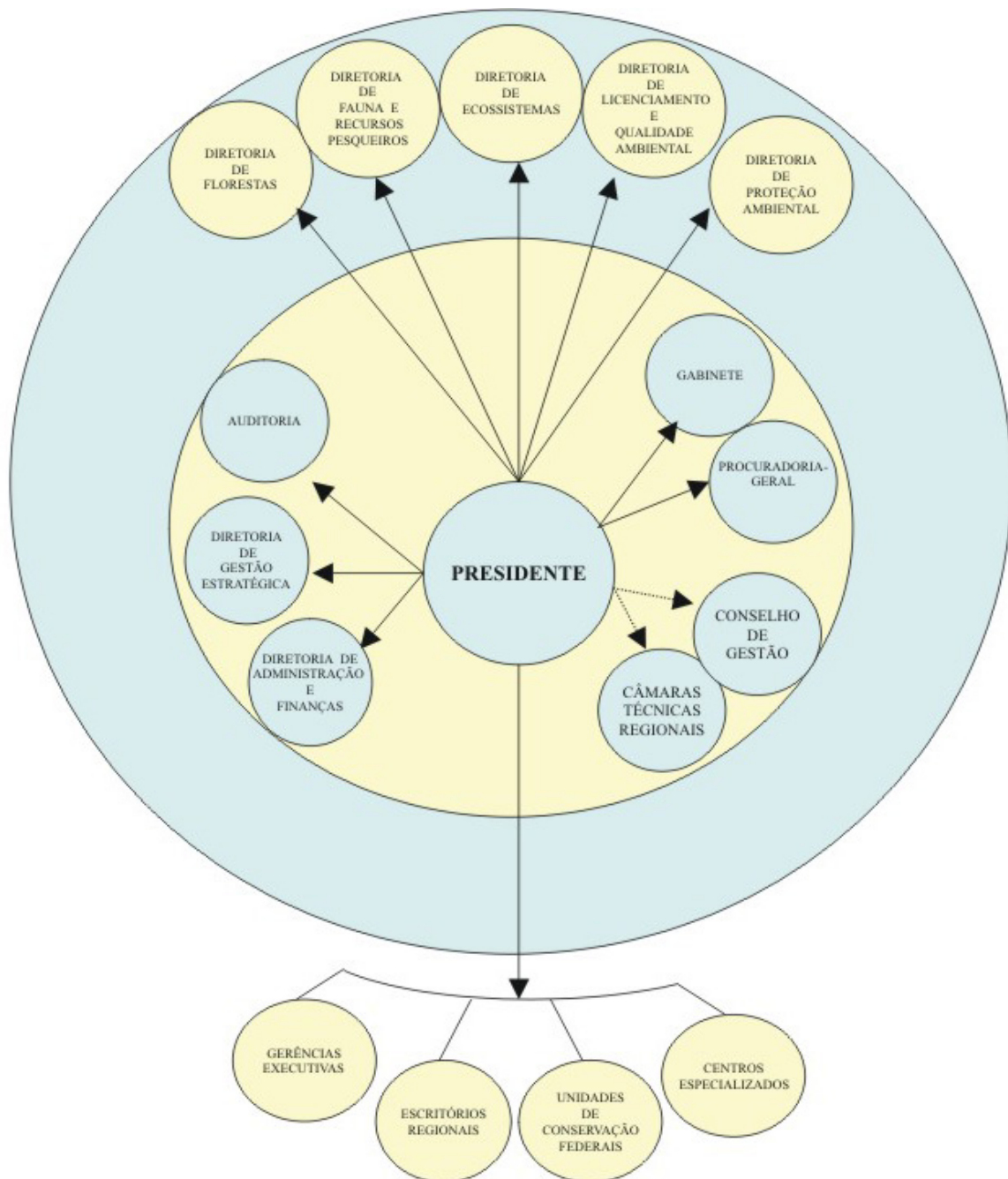


Figura 2: Estrutura organizacional do IBAMA (IBAMA, 2004).

A.3. Modo de fazer o recheio: para além da estrutura organizacional

A estrutura organizacional de um órgão é uma faceta abstrata, seja na forma tradicional, a exemplo da FUNAI, cujos processos mantêm-se isolados em setores e o intercâmbio entre eles se dá verticalmente por meio das chefias, seja na forma híbrida, como as proposições de reforma do IBAMA, em que a instância deliberativa maior – o Conselho Gestor – é um órgão colegiado e os processos buscam a horizontalidade.

Esses desenhos institucionais são amparados, ora na tradição, ora na demanda, ora em princípios científicos. Assim, a FUNAI e o primeiro desenho do IBAMA configura-se pela tradição de hierarquizar verticalmente, propiciando a estrutura clássica do Serviço Público. Além disso, parecem existir motivações diferentes nos dois casos, pois, enquanto o primeiro aparenta derivar dos modelos tradicionais da Administração Pública, o segundo seria resultado da acomodação de suas forças internas. Este caso é confirmado por Cruz, quando relata a postura do primeiro Presidente do IBAMA ante a resistência das equipes institucionais da extinta SEMA e do IBDF em trabalhar juntos, optando por delinear uma estrutura que os absorvessem e os mantivessem isolados, criando um desenho de gestão estuprado pela ideologia das equipes institucionais.

Com uma estrutura desenhada para manter as equipes dos órgãos predecessores como estavam, em termos de poderes e temas nos quais atuavam, o IBAMA passaria por diversas reestruturações, fortalecimentos e processos afins. Entretanto, retendo-me na apresentação “Realinhamento da Estrutura Organizacional: DIREC/IBAMA”, feita por Sandra Klosovski da Consultoria em Sistemas de Informação e Gestão Organizacional Ltda – SIGO, por meio da consultora Sandra Regina Rodrigues Klosovski, em 11 de julho de 2005, dentro do contrato de estruturação da Diretoria de Ecossistema, para além do arcabouço jurídico, existem potencialidades que diferenciam os resultados. Nesse excelente estudo organizacional, de um lado, observam-se modelagens organizacionais a partir da abordagem sistêmica em três dimensões: organizacional permanente ou do Estado; estratégica ou situacional ou ainda, de governo; e operacional ou de ação. Enquanto as duas primeiras assumem conotações de cunho legalista e político, respectivamente, a terceira aponta para a relação cliente – prestador de serviço, em outras palavras: a sociedade e os recursos disponíveis na instituição pública. Do outro, nota-se a análise a partir das “arquiteturas organizacionais” ou visões: funcionais, a exemplo da FUNAI, e horizontais, pautadas nos macroprocessos. Ambas as análises são entendidas no

escopo da elaboração da nova proposta, e deter-me-ei em duas contribuições extraídas dos trabalhos de Henry Mintzberg pela consultora: os cinco fluxos da organização e os cinco mecanismos de coordenação (Klosovski, 2005).

Na primeira contribuição, observam-se fluxos pautados na: autoridade formal, manifesta pela hierarquia vertical das estruturas públicas mais convencionais; atividade regulamentada, revelada pelos procedimentos de circulação dos processos; comunicações informais, na qual se situam as redes de articulação internas da instituição; constelações de trabalho, onde estão os grupos; e os processos decisórios específicos (Klosovski, 2005). Diante da análise que realizarei no próximo tópico, ressalto essa contribuição em comparação com o estudo que realizei para RBA de 2004, portanto, antes de conhecer esta contribuição, agora, já ciente, agrupei os dois primeiros fluxos em estrutura e/ou procedimento que denomino Estado teleológico; e os demais como prática do Estado relacional, escopo dessa dissertação.

A segunda e mais importante contribuição são os cinco mecanismos de coordenação: o ajustamento mútuo, aplicável em situações complexas e descentralizadas e bastante usuais nas decisões de equipe; a supervisão direta, típica da tomada de decisão vertical; a padronização de processos mais burocratizados e estáveis, e, nesses termos, antagônico ao primeiro; padronização de saídas, característico das equipes imbuídas dos procedimentos da instituição; e padronização de habilidades, típica dos profissionais do direito que trazem para a Instituição sua habilidade com práticas predefinidas e não o inverso (Klosovski, 2005).

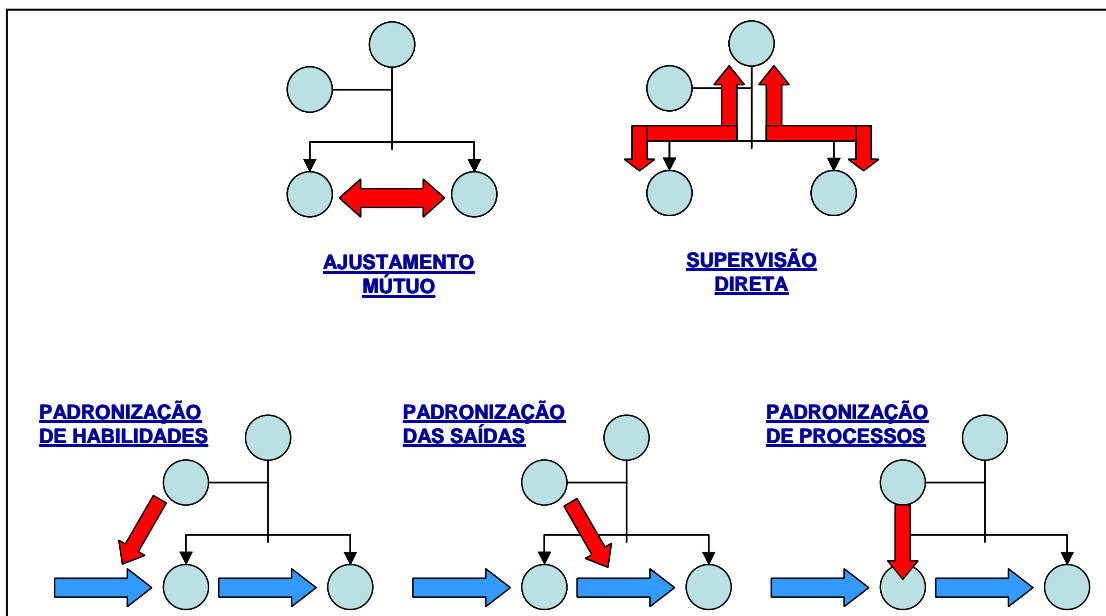


Figura 3: Mecanismos de coordenação, segundo o fluxo em relação ao procedimento(Klosovski,2005).

Para essa consultora, todos esses mecanismos são úteis numa proposta de estrutura, cabendo em lugares específicos. Assim, os processos devem ser: (a) pensados e delineados pela equipe (ajustamento mútuo); (b) levados à direção para avaliar se acata ou não a orientação técnica (supervisão direta); (c) padronizados como procedimentos a serem seguidos ou no aprimoramento destes, se já existirem (padronização de processos); (d) subsidiar o aprimoramento e acatar o padrão institucional (padronização de saídas); e (e) subsidiar-se na padronização de habilidades (padronização de habilidades). Sem adentrar na proposta de estrutura da referida Diretoria, trato de ater-me à característica que Cruz atribui ao IBAMA e que Ramos descreve na FUNAI: o compromisso ideológico das equipes. Com ele, por um lado, mecanismos de ajustamento mútuo são tomados pela equipe como regra a ser imposta independentemente da direção adotar ou não procedimentos de tomada de decisão verticais, a exemplo do relato de Mariz, evidenciando a articulação existente entre técnicos da FUNAI e movimentos capazes de exercer pressão sobre o governo militar. No entanto, isso é possível graças ao mecanismo de padronização de habilidades, seja do antropólogo, tendendo a determinar alguns dos procedimentos da FUNAI, seja dos ambientalistas em relação ao IBAMA, a exemplo de Cruz que ressalta nos movimentos grevistas do IBAMA pautas relacionadas tanto à obtenção de benefícios funcionais quanto ao aprimoramento do desempenho institucional.

Por outro lado, essa perspectiva existe graças a sua capacidade de superar os movimentos de padronização de processos e de saídas. Assim, as garantias de aprimoramento da instituição pública são influenciadas por suas equipes, por motivos altruístas, por fisiologismo ou em benefício das equipes e da direção. Com isso, ao fugir da normatização, as instituições conseguem avançar nesses temas tão marginais ao Estado brasileiro, tanto prioriza o desenvolvimento quanto são reféns das ideologias das equipes institucionais e da sua capacidade em articular-se para além da estrutura governamental.

Porém, antes de adentrar na discussão a respeito da articulação das equipes, devo ressaltar a constituição das equipes institucionais, a exemplo dos quadros da FUNAI. Durante o regime militar, a FUNAI, assim como, na maioria dos outros órgãos públicos, tinha em seu quadro funcional servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT, que, em oposição aos estatutários, não possuíam estabilidade. Mariz descreve o seguinte processo de seleção daquela época: aqueles profissionais que sobressaíam em estágios e serviços prestados ao Órgão ou em outros afins eram encaminhados para o

processo seletivo; ali era feita uma seleção curricular e uma sabatina, para então, no caso de aprovação, o candidato ser contratado. Alheios a essa prática, também ocorriam concursos, porém, dada à raridade, a FUNAI contou com novos quadros de pessoal apenas com a anistia que trouxe de volta funcionários cassados; o concurso de técnico em indigenismo realizado em 1985; os consultores contratados pela UNESCO na década de noventa; e, mais recente, o concurso público realizado para substituir os consultores. Para Ramos, essa amplitude de contratos existentes na FUNAI, ainda que exerça algum impacto, não interfere tanto no desempenho quanto na ideologia hegemônica dos setores nos quais os funcionários são lotados. Alguns exemplos foram observados quando alguns profissionais da Diretoria A denigrem com apelidos pejorativos a Diretoria B ou pela dificuldade de alguns setores aceitarem a ideologia hegemônica do outro; seja pela divergência das posturas expressas por um setor em detrimento do outro, no escopo de negociações com outros órgãos.

O IBAMA opera de forma similar. Os órgãos precursores também possuíam distintas formas de ingresso, a saber: concurso público anterior à CRFB de 1988; as tabelas especiais; os contratos por função de assistência superior e os contratos mediante convênios ou cooperação internacional. Na maioria das vezes, os profissionais vinham das primeiras escolas conservacionistas brasileiras. Mais tarde, já como IBAMA, eles foram absorvidos em um só quadro funcional, acrescido de funcionários oriundos de outros órgãos, extintos ou não, e do aproveitamento de concursos em geral. Atualmente, o Órgão conta com uma carreira específica, o que inviabiliza ingressos sem concursos, no entanto, ainda vigoram contratos respaldados em cooperação internacional, em caráter temporário e as terceirizações. Nesse contexto, como nos conta Bernardo Ferreira Alves de Brito, Coordenador de Criação de UC na DIREC, outrora um setor bastante complicado e quase inerte, existe espaço para a qualidade profissional, o que torna um novato capaz de ascender por mérito e competência acima dos demais colegas. Evidentemente, em alguns casos, pressuponho que a essa qualidade somem-se fatores relacionados à oportunidade dada por um Diretor e não por outro, a capacidade de responder adequadamente determinados pleitos da Instituição e, eventualmente, o apoio de algum político. Não quero com isso nem sequer insinuar ser o caso de Brito, entre outros, afinal, existem exceções e eu reconheço sua competência técnica.

O papel da resistência na política ambiental e indigenista, em especial de intervenção territorial, oferece uma reflexão sobre o segundo ponto a ser analisado: objetivos institucionais como estratégia de poder. Em meio a processos de estruturação do Estado teleológico, ao fusionar dois órgãos do Ministério da Agricultura com outro do Ministério da Indústria e Comércio, e um quarto do Ministério do Interior, somava-se à pasta ambiental três outros sob o nome de IBAMA. Entenda-se que a fusão trouxe: funcionários, bens, recursos, instalações, unidades de conservação, cargos comissionados, entre outros, o que significou poder para o gestor público, uma vez que cargos com meios de exercê-lo são capitais de troca úteis nas negociações políticas. No entanto, em meio ao processo de estruturação do Estado teleológico datado desde o governo Collor, a perda desse capital foi questionada e, em alguns casos, culminou na transferência de funções do IBAMA para o Ministério da Agricultura, a exemplo da parte produtiva relacionada à pesca. Assertivas essas corroboradas com a sucessão de nomes dados ao atual MMA, cujo propósito seria garantir sob sua gestão determinados temas, recursos hídricos e Amazônia. Isso não significa que todas sejam concorrências institucionais revanchistas, a exemplo da transferência de funções assistências da FUNAI para Fundação Nacional de Saúde – FUNASA e o Ministério da Educação. No caso da saúde, como nos revelaram alguns informantes da FUNAI, existia a conivência de seus profissionais em favor da transferência dessa função para aquela pasta.

A partir daí, pode-se averiguar no escopo das atribuições institucionais a predominância de alguns temas sobre os demais. Sem querer esgotar o assunto, abordo-o tanto pelo poder político gerado por algumas atribuições em detrimento de outras, a exemplo do número de cargos com infra-estrutura que as categorias territoriais capitalizam, quanto pela visibilidade maior de algumas, a exemplo da conservação de paisagens, espécies e etnias. No entanto, convém evidenciar que esta predominância pode ser cíclica, uma vez que outrora reservar áreas para a proteção de etnias e da natureza servia como argumento científico e/ou político. Atualmente, seja para terra indígena, seja para unidade de conservação, a importância maior é dada ao manejo das áreas. Isso se deve à necessidade de capitalizar melhor essas áreas, tanto pela sociedade envolvente, quanto por aqueles que justificam sua existência. Exemplo disso seriam os projetos de melhoria de condições de vida em curso nas diversas etnias e nos corredores ecológicos ou mosaicos de unidades de conservação.

Por sua vez, o Estado tenta controlar seus quadros funcionais. André Ramos comenta a existência do setor de informações dentro da FUNAI como célula do Serviço Nacional de Informação – SNI, por meio da qual a atuação de servidores daquele Órgão era monitorada. Essa prática era corriqueira naquele período político, sobretudo por se tratar de órgãos responsáveis pelo estabelecimento de territorialidades e pela política indigenista, combinação que arrepiava os xenófobos de plantão. Para Mariz, a viabilização das terras indígenas naquele momento, muitas vezes, contou com a articulação entre os antropólogos da FUNAI e os movimentos de defesa dos direitos indígenas no Brasil e exterior, embora nunca fosse algo explícito ou anunciado previamente. Era algo que emergia no processo e nem sempre se viabilizava pelo contato direto do antropólogo responsável pela identificação com a (s) entidade (s) que exerceria (m) pressão, e sim, mediante o engajamento de instituições vinculadas especificamente aquele grupo. Ainda assim, segundo alguns informantes, existiram momentos cruciais quando um antropólogo era focalizado pelo regime militar como problema ou, em um caso emblemático, da demissão de trinta e oito técnicos da FUNAI contrários à política indigenista vigente.

Segundo Cruz, para além das finalidades de formação e de ganhos, a equipe do IBAMA tem sido o diferencial do órgão, pois, além da agenda sindical específica, ela vem atuando na busca de condições estruturais e jurídicas de trabalho. Para tanto, articula-se politicamente, negocia com as instâncias do governo e exerce seu poder de mobilização. Nesse sentido, a instituição mantém-se menos vulnerável à pressão política e à agenda dos seus dirigentes. Essa postura funcional, aparentemente, é consequência do investimento atual na qualificação de seus quadros de pessoal e das escolas conservacionistas que deram origem ao cargo. É tão corriqueiro na DIREC incorporar a temática à prática funcional das equipes, a ponto de essas realizarem seu trabalho sem a necessidade da chefia, pois, se o Diretor não atrapalhar, as coisas andam.

A influência da equipe na estrutura pode acontecer de forma oposta, a exemplo do caso das demissões na Funai e da resistência de setor de criação de UC na DIREC/IBAMA. No primeiro caso, a resistência da FUNAI à política indigenista do regime militar atingiu o seu ápice na demissão do corpo técnico daquela Instituição, o que pode significar maior prejuízo ao Órgão e à própria política do que ao seu dirigente e ao governo do qual participava. Já no segundo, a resistência do setor de criação de UC na DIREC/IBAMA, levou a sua transferência para outra Coordenação, à formação de outro

quadro funcional e ao isolamento dos funcionários antigos que defendiam essa postura. Dessa forma, ao criar uma linha de tensão que, no extremo, gera a ruptura, o governo tenta controlar o Estado, ainda que raramente isso aconteça.

Essa proposta de ruptura é antagônica à prática em todo o IBAMA, ainda que encontre dificuldades na sua implementação. Para Melo, a intenção em estruturar, mudar e tornar eficaz a gestão da DIREC/IBAMA enfrenta diversas dificuldades. Outrora, a resistência estava nas outras Diretorias, temerosas do faccionalismo explícito, por meio da Diretoria de Ecossistemas, reivindicava-se a criação de um órgão específico. No entanto, amainada essa proposta, durante algum tempo, a própria equipe passou a dificultar qualquer mudança, pois, como diria Melo, em inúmeras reuniões: todo mundo fica procurando seu lugar na estrutura; ou então, as pessoas só aceitam a mudança desde que não mexa com elas. Atualmente, esse tema tem criado tendências a favor e contra a mudança institucional, o que pode criar contextos interessantes para se pensar no futuro próximo.

A.4. Um exemplo do Estado relacional: o poder da pessoa

“Paulo Nogueira Neto plantou as sementes da moderna administração ambiental em nosso país. Implantou Conselhos, conseguiu aprovar algumas das leis mais importantes, criou Estações Ecológicas. Continua cuidando de tudo isso com a mesma dedicação, o mesmo amor à natureza que tinha quando começou, há décadas. É um exemplo precioso, que deve ser valorizado como inspiração para as gerações mais novas. Eu me identifico profundamente com a mensagem de fé e de otimismo que é toda a vida dele. Fé em que alcançaremos o desenvolvimento sustentado, em que crescimento rime com conservação da biodiversidade e proteção da nossa riquíssima natureza.” (Fernando Henrique Cardoso *apud* Costa, 2000).

Ao propor pensar o Estado relacional a partir do exemplo de Paulo Nogueira Neto, me aproximo dos vivos e daquilo que posso escutar sem intermediação de médiuns. Em outras palavras, acredito que Rondon, no indigenismo, e Rebouças, no ambientalismo, são ícones insofismáveis. No entanto, para tratar da personalidade devo evitar filtros, as atenuações do tempo e beatificações, sem, contudo, optar por pessoas ainda próximas de nós. Trata-se da linha tênue do êxito. Para tanto, Nogueira Neto será apropriado nesse tópico por suas falas, a partir das quais, espero traçar a linha entre a idéia e a prática e, então, contextualizar a pessoa que atua na gestão pública. Convém deixar claro que a personalidade não é atributo de Nogueira Neto, mas sim formas de transitar socialmente nas

instituições públicas, por meio das quais se pode garantir o êxito daqueles que buscam resultado.

Na minha vida pessoal, eu costumo afirmar não ter espaço para heróis, exceto para a minha mãe. Esta postura cética sobre destacáveis não elimina o espaço dedicado aos imprescindíveis, ou seja, aqueles que fazem a diferença. É justamente esse local que reservo para Nogueira Neto. Após uma reunião do CONAMA, na qual ninguém almoçou, o octogenário Nogueira Neto cedeu-me uma tarde de entrevista. Nessa agradável conversa, ele demonstrou ser um Professor para todos os lugares. Desses que não existem mais.

Talvez por isso, em pleno regime de exceção, após seu retorno da Conferência de Estocolmo, o então Ministro do Interior tenha lhe convidado para assumir a SEMA que seria criada. Como exigência, ele quis implementar um programa de áreas protegidas na SEMA, semelhante àquele desenvolvido pelo IBDF que não quis ser incorporado na Secretaria. Para isso, Nogueira Neto inovou criando quatro categorias de áreas protegidas: Reserva Ecológica, Área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE, APA e ESEC. AS duas primeiras anteciparam uma das discussões do SNUC sobre a existência ou não de categorias transitórias, cuja existência seria justificada pela exigência de tempo para obter recursos ou realizar estudos a fim de estabelecer uma categoria definitiva. A ESEC inovou por ser uma categoria inexistente em outros países, conciliando intervenções fortes em percentuais mínimos da área com a finalidade de gerar conhecimento. Por fim, no Brasil a APA seria a primeira unidade de conservação federal orientada para compatibilizar a conservação da natureza com a presença humana e o ordenamento territorial.

Além disso, oriundo da academia e tratar da conservação da natureza, em um país tradicionalmente desenvolvimentista, certamente foi um desafio estruturar a política ambiental do Brasil. Mais ainda, tanto a parte legal quanto institucional tinham sido construídas para o controle de poluição, para a criação de UC e para instalação do Sistema Nacional de Meio Ambiente. Perguntado sobre as dificuldades em trabalhar com meio ambiente durante os governos militares, primeiro, ele diz ter sido fácil, uma vez que a SEMA estava mais próxima do Presidente, o que facilitava as coisas; depois acrescenta que a estratégia foi envolver o Presidente da República com a sua proposta. Assim, com aprovação da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 que dispõe sobre a política nacional de meio ambiente, instituições internacionais trataram de premiar o Brasil pela iniciativa. Nogueira Neto esquivava-se, assim, das honras em nome do Presidente da República que

assumia a autoria pelas mudanças e permitia que ele continuasse trabalhando na implementação da política ambiental.

O domínio de Nogueira Neto sobre as questões ambientais também estava presente em Maria Tereza Jorge Pádua. Se, aparentemente, existia uma possibilidade, ele buscava implementá-la. Foi o que aconteceu com as APA e as ESEC. Uma vez localizada a área bem conservada, passível de ser transformada em UC, agilmente, Nogueira Neto o fazia. Esse pragmatismo recebeu críticas dos defensores da prevalência dos parques nacionais sobre outras categorias. Entretanto, como diz um colega, Nogueira Neto é biólogo, ele entende do assunto. Depois, se hoje temos muitas áreas protegidas, em parte, deve-se ao seu pragmatismo.

Entretanto, quando perguntado sobre seu êxito e comentando os elogios que lhe são feitos, Nogueira Neto diz que: “eu tenho muitos amigos!”. De fato, a clareza que detinha do Estado brasileiro, mesmo durante o regime militar; o domínio conceitual, técnico e acadêmico sobre meio ambiente; seu pragmatismo político edificador de resultados; tudo foi potencializado por Nogueira Neto, dada a sua capacidade de relacionar-se. Afinal, estamos no Estado relacional.

Ao reforçar a postura didática de Nogueira Neto, Cruz, que ingressou no Serviço Público na SEMA e começou a trabalhar justamente com ele, assim como tantos outros funcionários do IBAMA, afirma que ele é o Professor Paulo. Assim, em uma reunião na Presidência, ele geralmente escutava muito e depois, explicava ponto por ponto, até convencer a todos, continua Cruz. Outras vezes, diante da sua equipe, Nogueira Neto, repentinamente, reunia todos em círculo para falar sobre meio ambiente. Se não existia escola, certamente, a preocupação em capacitar aqueles ao seu redor era uma prática constante dele, conclui.

Alguns desses atributos, ações e estratégias encontradas em Nogueira Neto, também presente em Jorge Pádua, viabilizaram o desempenho do IBDF na área conservacionista. Segundo Ferreira, graças a essas características, foram alcançados bons resultados no lugar das tradicionais perdas ambientais daquela época em nome do desenvolvimento nacional. Salomão também reforça o lado positivo da criação do IBAMA para as FLONA, pois o IBDF priorizava o fomento florestal empresarial e não essas categorias.

Apesar de Nogueira Neto e Jorge Pádua declararem elogios um ao outro, inclusive, explicitando ser notória a futura junção da SEMA com o IBDF em algum momento, aparentemente, alguns dos seus alunos parecem mais inflexíveis, céticos e intolerantes à coexistência de outra forma de conservar, para além daquela na qual foram educados.

Considerando o conceito de identidade de Oliveira (1976), no qual a diferença sobressai pela proximidade, parece ser inteligível a dificuldade em aceitar outra escola, mesmo sendo uma escola conservacionista. No entanto, existem dois elementos a serem considerados: o local onde o técnico se encontra e a capacidade de influenciar a gestão. O local é a instituição pública, portanto, a prática desse técnico deve obedecer aos parâmetros impostos pela Lei. Geralmente, o passivo é tão grande que jogar com as prioridades o mantém em acordo com a Lei e lhe faculta não cumprir ações nas quais não tem interesse. Este tema central ficará mais claro quando apresento a operacionalização da personalidade na gestão pública.

Por outro lado, se a formação de equipes em pastas relativamente novas chega a constituir dogmas, imaginem o que pode acontecer com as equipes de quadros existentes há décadas? Como já foi demonstrado, o SPI e seu órgão predecessor foram criados no âmbito de discussões eivadas de ideologia, às quais sucedeu o pragmatismo escolar de Rondon, formando não só o órgão, a Lei e seus quadros, como também os replicando no novo órgão e mantendo uma casta quase lendária de funcionários: os sertanistas. A essa configuração institucional acrescentava-se um corpo oriundo dos meios acadêmicos: os antropólogos; outro da militância: os indigenistas; outro da burocracia: funcionários da administração; e, por fim, outro miscigenado com o objeto da instituição: o índio. Este sim seria o órgão indigenista brasileiro, repleto de ideais, contradições e interesses reais, materiais, científicos, vivenciais e dogmáticos.

Evidentemente, apesar de temas tão próximos: o índio desprovido, dominado e ameaçado; e a natureza, também, desprovida e ameaçada, a rigidez do confronto nunca permitiu que esses órgãos fracos trabalhassem juntos. Ao contrário, concorreram e continuam a agir da mesma forma. Tanto Nogueira Neto, no caso do Alto Juruena, quanto Maria Tereza Jorge Pádua, em outros tantos casos, relatam as dificuldades em trabalhar com a FUNAI. A contrapartida comentada nos corredores da FUNAI é semelhante. Ambos não entendem e nem aceitam os métodos que o outro utiliza para obter

êxito, o que muda de figura, quando empregam o mesmo método para terceiros: fazendeiros, empresários e afins.

Nos arquivos de propostas de criação de unidades de conservação, observa-se a proposta de criação da ESEC Iquê – Juruena deslanchar. As terras eram conservadas, pertenciam ao governo do Estado e este já as doara para a SEMA, esses fatores alimentavam as boas expectativas sobre o projeto. No entanto, com a articulação entre a Missão Anchieta e a FUNAI, tornou-se notória a necessidade de revisar esses limites, com a intenção de atender o reconhecimento do grupo indígena recém contatado. Daí surge a primeira proposta, a segunda, a terceira ... todas entrecortadas por negociações da FUNAI e da SEMA. No entanto, uma vez acatada a diminuição, o impasse passou a ser a quantidade, cujo cabo de força da negociação rompeu e a superposição aconteceu.

Nogueira Neto é mais explícito: fizemos um acordo e a FUNAI não respeitou! Essa assertiva, costumeira também nas falas dos funcionários do IBDF em relação à FUNAI e desta em relação ao IBDF, constitui-se exasperações da burocracia institucional que, raramente transcendem às acusações, mantendo-se distantes dos dirigentes que detêm o poder político. Afinal, como dizem em boca miúda: Presidente da FUNAI bom não deixa a FUNAI chegar na Esplanada! Ou seja, cada qual no seu galho, cuide dos índios e não deixe que as queixas cheguem aos primeiros escalões do governo. Talvez, algo semelhante acontecesse no IBAMA, se não existisse o Ministério do Meio Ambiente.

Por fim, ressaltaria a existência de tendências pretensamente escolares no IBAMA e na FUNAI, muitas das quais concebidas nos órgãos precursores destes. Tais tendências estão apoiadas em ideologias, às vezes, travestidas de ciência, que terminam definindo as prioridades dos órgãos públicos. Por deterem um passivo inesgotável, muitos técnicos e chefes manejam suas prioridades, só modificando a regra segundo a pressão externa. Por isso, a morte dos dois trabalhadores na TI Enawenê-Nawê promoveu celeridade nos processos que estavam sendo discutidos com a SEMA.

Todavia, essa pressão foi apenas esvaziada pela FUNAI em um ato de reconhecimento, uma vez que nenhum procedimento de correção da superposição foi adotado, seja para evitá-la, seja para resolvê-la. Simplesmente assumiu-se a existência dessas cosmografias no mesmo território e as superimpuseram, abrindo espaços, ora para a negociação fractal, ora para a representação da solução do problema.

Neste caso, alguns técnicos da FUNAI, a exemplo de Héber Rogério Gracio, hoje trabalhando no MMA, assumem como válida a prevalência da TI sobre qualquer forma de titular ou territorializar o território indígena. Essa aparente potencialização da letra jurídica não encontra respaldo e univocidade nem sequer dentro da FUNAI, declinando ainda mais no Judiciário e Ministério Público até ser descartada por alguns técnicos do IBAMA. Ela estaria inclusa no rol dos temas não pacificados pelo direito, a partir dos quais é possível argumentar, sonhar, negociar e negligenciar. No escopo legal, compete à AGU dirimir este tipo de dúvida sobre a legislação, porém, até o momento, nenhum dos órgãos ou ministérios envolvidos a provocou. Além desses temas não pacificados, observa-se divergência entre as tendências internas no órgão. Tanto na FUNAI, quanto no IBAMA, as equipes divergentes tendem a manifestar opiniões distintas quanto à prevalência ou não da TI sobre a UC e a desacreditar algumas categorias.

Evidentemente, esse balizamento e essa preferência definida pela ideologia de cada tendência remetem ao compromisso dos técnicos de defendê-la ante qualquer ameaça que, levada a risca, incluiria a concorrência por recursos institucionais. Todavia, por mais nobre e altruísta que seja a motivação, não há uma justificativa jurídica, de prioridade, do passivo ou de compromisso, que supere a obrigação ética de atender as demandas sociais para as quais o Órgão foi instituído que, para alguns, exceto estas, seriam de ordem ideológica e pessoal.

Essa condição opera com a visibilidade ou não dos resultados. Assim, as RPPN são apresentadas por seu êxito dentro da sociedade a um baixo custo para o Estado, enquanto para seus opositores como um produto inexpressivo em termos quantitativos. Da mesma forma, para a FUNAI a justificativa da TI é a existência do grupo, cujas feições étnicas minimamente os remetem àquele território. Para seus opositores será uma tentativa de ampliação de território indígena, o amainar conflitos nos territórios menos resistentes a FUNAI ou a constituição de capitais estratégicos de recursos naturais, a exemplo de minérios e madeiras nobres na TI Uru-Eu-Wau-Wau. O emprego de tautologias imbricadas em polissemias objetiva apenas a exclusão do outro: FUNAI, IBAMA, TI, UC; sem, contudo, nesse momento, existirem preocupações com os sujeitos concretos: índio e natureza. São jogos discursivos vazios, sem propósito maior do que a prevalência das convicções ideológicas dos seus veiculadores. Por isso, pouco efeito exerce em profissionais mais experientes e/ou críticos.

B. O Estado individualista conivente com a pessoalidade

“[Com isto, pretende-se] ver a sociedade mais próxima de um precipitado fluido e instável de redes sociais do que de armaduras rígidas, estanquizadas e em equilíbrio” (Lima, 1995, 42)

O Estado separado do indivíduo foi instituído recentemente, acompanhado de alguns elementos que reforçariam sua racionalidade como procedimento abstrato e naturalmente executável. Entretanto, observa-se a convivência no Estado de dois modos operacionais: pessoal e individual; entre os quais, o mais antigo parece ser o mais eficaz. Em outras palavras, entender a Administração Pública exige confrontar os arcabouços culturais presentes em sua cotidianidade.

Para ilustrar esse entendimento, adoto um excerto de Candido Guerreiro Guimarães, então Presidente da FUNAI, do OF.003/PRESI/027/91, de 24 de janeiro de 1991, encaminhado a Tânia M. T. Munhoz, então Presidente do IBAMA, no qual reforça que a presença indígena na área da Reserva Biológica do Guaporé data do Século XVIII, o que exigiria a interdição da área, conforme os procedimentos descritos:

“Deve-se ressaltar que o corpo técnico do IBAMA alega que, à época da criação da Reserva Biológica do Guaporé, foi formalizada consulta à FUNAI sobre presença indígena na área, respondida negativamente. A FUNAI, à época, não possuía dados sobre o assunto, desconhecendo-o portanto, sem visualizar suas implicações futuras. Hoje, diante do quadro a agravar-se, cabe ao órgão resgatar sua omissão – se é que a houve –, daí a proposta de interdição da Área Indígena Massaco, ora em comento.” (SEMAM/IBAMA, 1991: 3)

Para apresentar minha leitura teórica a respeito da pessoalidade na gestão pública, proponho novamente duas questões a serem respondidas a partir desses excertos: quem está falando? e do que está falando? Ao propô-las, em suas respostas, busco caminhos por meio dos quais, eu possa desenvolver meu argumento teórico.

Detendo-me na primeira questão, cuja resposta seria: com Candido Guerreiro Guimarães, então, Presidente da FUNAI. Justifico minha escolha por sua condição ambígua: Presidente da FUNAI e sujeito que está investido pelo cargo; na qual pretendo aprofundar-me. Para tanto, me inspiro na obra de Stevenson (2002), na qual duas personalidades ocupam o mesmo corpo e mesmo estando ciente de que outras tantas podem existir, foco esse sujeito por seu viés profissional pretensamente abstrato como

cargo e, também, por seu viés decididamente relacional na perspectiva da pessoa. Trata-se, portanto, de um posto legalmente instituído com poderes e deveres a serem desempenhados, os quais, aparentemente, não estariam sendo exercidos, a exemplo do Ministro José Sarney Filho.

Já a segunda faceta, pode ser qualificada como sendo a pessoa investida pelo cargo, o que nos remete ao indivíduo que, uma vez na carreira pública, assume feições personalistas. Esta assertiva é corroborada pela tendência da antropologia pós “*Homo Hierarchicus: O sistema das castas e suas implicações*” de Louis Dumont (1992), em analisar o indivíduo e a pessoa como sujeitos dissociados e, de certa maneira, antagônicos. Nessa obra, o autor parte do estudo do sistema de castas da sociedade indiana para analisar a hierarquia, a igualdade, o indivíduo, o holismo e a identidade. A esta, o autor soma outras contribuições para o tema, em “O Individualismo: Uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna” (1985) e no “*Homo Aequalis: Gênese e Plenitude da Ideologia Econômica*” (2000), entre outras, cujo conjunto enfatiza historicamente a existência de duas ideologias: o holismo, cuja premissa é a relação entre seres humanos fortemente diferenciados, e o individualismo, que prima pela relação dos seres humanos com os objetos, diferenciados e separados entre si e em termos de valores e idéias. Nessas ideologias, a hierarquia ou o igualitarismo tende a ordenar as práticas sociais de forma integrada, o que é reforçado pelos exemplos históricos, onde o individualismo não é absoluto, dividindo, assim, seu predomínio com formas oriundas do holismo. Evidentemente, resenhar a obra de Dumont não é objeto desta dissertação e menos ainda uma prerrogativa minha, já que existem pesquisadores mais qualificados para tanto. Entretanto, faz-se necessário assinalar sua contribuição para o meu argumento, ou seja, ao delinear a coexistência das ideologias do individualismo e do holismo, Dumont oferece o entendimento de algumas dicotomias que permeiam esta dissertação, a saber: indivíduo – pessoa, e Estado teleológico – intermédio institucional e tudo que isso abarca.

Em “Você sabe com quem está falando? Um ensaio sobre a distinção entre o indivíduo e pessoa no Brasil”, capítulo do livro “Carnavais, Malandros e Heróis”, de Roberto Da Matta (1979), os conceitos de pessoa e indivíduo são retomados a partir de situações emblemáticas, em uma relação dialética comum, na qual o sujeito é confrontado pela autoridade estatal como indivíduo incluso em um universo ideológico igualitário e, portanto, oriundo do individualismo. O autor vale-se da frase título do capítulo, ou outra

afim, para ingressar no universo ideológico da hierarquia e do holismo e, assim, uma vez diferenciado com um estatuto pretensamente superior, subjugado à autoridade estatal pelo poder que supostamente sua pessoa emana. Ao corroborar com a tese de Dumont, Da Mata oferece subsídios capazes de elucidar um pouco mais a relação dialética do cargo público e do seu ocupante, já que o primeiro, ao exigir a pessoalidade do indivíduo a ser empossado, termina por exemplificar a coexistência dos universos ideológicos de forma imbricada, articulada e coesa.

As ideologias do individualismo, do holismo ou suas respectivas formas de ordenar as práticas sociais, por meio da igualdade ou da hierarquia, estão presentes tanto na vida daquele ator que não detém cargo público, a exemplo das citações de Da Mata (1979), quanto dos que o detêm. Portanto, a coexistência desses universos paralelos passa a ser usufruída ora para o ator desprovido de cargo fazer frente à autoridade de outrem, ora para evitar sanções por descumprir seu mandato ou, ainda, para transitar de fora da Administração Pública para dentro dela. Isso é possível graças ao seu caráter ambíguo que, embora deseje romper com a influência da pessoa sobre si, opera sob as leis, o individualismo, e a política, o holismo. Assim, todos somos indivíduos iguais perante a lei, da mesma forma que os cargos públicos por ela delineados são livres de pessoalidade; porém, são pessoais, tanto os critérios para ocupar cargos públicos que interessem a algum político, quanto os atributos necessários para evitar as sanções legais. E com isso, obtemos a resposta para outra faceta do Senhor Hyde (Stevenson, 2002): a impunidade daqueles que ocupam cargos públicos tende a estar garantida, às vezes por ser pessoa, e não indivíduo; outras vezes, por sua localização hierárquica dentro de um arcabouço ideológico holístico.

A questão: do que se está falando? pode ser analisada a partir de cinco outras questões complementares: de quem se está falando? do que se está falando? por que motivo se está falando? como se está falando? e de quando se está falando? A primeira das cinco respostas é explicitamente clara: FUNAI e IBAMA. Ao converter órgãos públicos legalmente abstratos em sujeitos de ações, por um lado, o Presidente da República está vinculando aos seus dirigentes à gestão dos seus órgãos, o que me possibilita retomar a questão da influência da posição hierárquica do ator sobre eventuais sanções; por outro, ele possibilita coroar esta, retomando a definição de Estado e suas variações no âmbito desta dissertação.

Assim, começando pela segunda possibilidade, temos a definição de Estado e suas variações no âmbito desta dissertação. De um lado, está o Estado monolítico, unívoco e coeso; do outro, a FUNAI e o IBAMA - órgãos públicos pretensamente pertencentes ou articulados na ótica do Estado; em meio a isso, a contradição entre o pertencimento ao primeiro e o desempenho desarticulado, contraditório e, às vezes, antagônico. Trata-se de dois ângulos de entendimento: o primeiro situa-se a partir da visão da norma jurídica, em que vigora o Estado monolítico, unívoco e coeso; e o segundo parte da política na qual a gestão pública é desempenhada. Sobre a primeira ótica, parafraseio o Professor Roberto Kant de Lima, em uma palestra realizada no DAN/UnB, em 2003, quando ele associou o objetivo da lei no Brasil à realidade do que deveria ser, e não é, do que realmente era, cuja tese reforçada por Lima (1995). Por isso, sob a ótica jurídica, o Estado no Brasil é aquilo que se pretende ser ou alcançar; em outras palavras, o Estado brasileiro é teleológico. Sobre a segunda ótica, observo a coexistência das ideologias do individualismo e do holismo, em que prevalece a atuação, ora do indivíduo ou do cargo que respeita as normas, ora da pessoa ou do ocupante do cargo que amaina a norma. Enquanto o primeiro sujeito está afinado com o Estado teleológico, o segundo atua em paralelo, na política e em meio à estrutura, à norma e equipes institucionais, no intermédio institucional, ainda que ambos estejam imbricados. Portanto, antes pensadas como resultado das ações racionalmente concatenadas, em meio às políticas públicas da FUNAI e do IBAMA, pertencentes ao Estado teleológico, vigoram ações que redefinem o Estado a partir da perspectiva de uma política menos racional, técnica e pessoal, o qual denominarei: intermédio institucional (*op.cit.*).

A retomada da primeira possibilidade a partir da coexistência do Estado teleológico e do intermédio institucional permite analisar a influência da posição hierárquica do ator sobre a gestão pública entre as polaridades: jurídica afeta ao individualismo; e política, ao holismo. Com isso, a hierarquia institucional juridicamente definida no âmbito do Estado teleológico coexiste com o desempenho institucional politicamente constituído no arcabouço do intermédio institucional. Dando ênfase ao último, já que o arcabouço jurídico é bastante conhecido, observa-se que o desempenho institucional está associado ao lugar ocupado pelo ator público e com as relações que este mantém, em razão das instituições públicas serem arcabouços abstratos organicamente vitalizados pelas equipes institucionais e seus respectivos atores.

Em “Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil”, Marcos Otávio Bezerra (1995) contribui com o entendimento das práticas sociais dentro da instituição pública. A partir do olhar antropológico, o autor constrói seu objeto de estudo como prática social, evitando desqualificá-lo por sua imoralidade. Trata-se de pensar a corrupção a partir do parentesco, da reciprocidade, da identidade e das redes de relações sociais, e de revelar a tênue fronteira entre aquilo que corrompe e é condenável e aquilo que auxilia e é acatável. No entanto, para esta dissertação, os casos Valença, Campemi e Coroa Brastel, analisados nesse livro, declinam em favor do papel assumido pelo ator pertencente aos quadros públicos. Claramente, o autor demonstra a capacidade desse indivíduo transitar do universo do individualismo para o holismo e, apenas, aí, como pessoa detentora de relações pessoais, é capaz de viabilizar eficazmente a demanda solicitada na ambiência da Administração Pública.

Para esta dissertação, resgato três contribuições de Bezerra (1995): o papel da personalidade, já apresentada; a relação entre o ator público e sua instituição; e a diferença entre o que é formal e legítimo, e o que é informal e ilegal. A segunda contribuição revela um aspecto curioso, pois, como nos diz Bezerra, são as pessoas que dão vida ao ente abstrato Estado. Por um lado, com esta assertiva podemos afirmar que o Estado, como ente jurídico, não possui dois universos ideológicos, tanto o individualismo quanto o holismo estão situados na sociedade, ainda que os atores que dão vida ao primeiro transitem entre ambos. Por outro lado, ela revela a existência de distintas representações daquilo que denomino Estado, seja a representação abstrata, teoricamente definida em qualquer livro destinado ao senso comum, apresentada como organização política, juridicamente e espacialmente estruturada que controla e administra sua população e território de forma soberana; seja o Estado fundado nas relações de patronagem, parentesco, amizade ou conhecimento (Bezerra, 1995: 178). Essas representações reafirmam a coexistência dos universos ideológicos do individualismo e do holismo, provavelmente, por serem representações tanto do Estado teleológico quanto do intermédio institucional.

Sem adentrar em discussões mais profundas sobre o tema, reconheço aqui o esforço histórico do Estado moderno tentar subjugar a influência da personalidade sobre a Administração Pública (Tivei, 1981), celebrando a mesma gradativa transição entre holismo e o individualismo (Dumont, 1985; 2000). No entanto, como defendeu Dumont (*idem; idem*), o resultado desse movimento garante a coexistência de ambos, facultando

aos membros dessa sociedade a transição entre os dois universos ideológicos. Portanto, se a transição ocorre na sociedade e dentro do Estado, como essa coexistência é nele efetivada? Para Bezerra, as expectativas de idoneidade fortalecem o compromisso do ator público com a formalidade, ainda que, para isso, as vantagens logradas pelo empenho pessoal, ao seguirem preceitos legais e formais, ou seja, aqueles contornos que regulam a ação do Estado assumam feições legítimas e quase inquestionáveis (Bezerra, 1995: 183). Com isso, tendo a reafirmar a associação do Estado teleológico representado de forma impessoal com o universo individualista, que por sua vez, coexiste com aquele fundado na pessoa e no holismo. Conseqüentemente, a terceira contribuição de Bezerra diferencia essa ambigüidade por meio da formalidade, pois, se no papel cabe tudo, é aí que reside sua formalidade, sua abstração e seu caráter impessoal para, fora dali, ser influenciado pela pessoa e pelo holismo.

Portanto, com a coexistência de dois universos ideológicos, o Estado teleológico mantém-se juridicamente definido e politicamente ocupado por atores públicos. Paralelamente, ao arcabouço individualista juridicamente delineado, opera o intermédio institucional sob os parâmetros do holismo e, aí, as equipes institucionais são compostas e as políticas públicas desenvolvidas. Respectivamente, trata-se primeiro da letra da lei e do papel cabe tudo, onde reina a formalidade e a legalidade; segundo, coexistindo com esse universo ideológico está a informalidade e ilegalidade. Apesar da interdependência de ambos, em cada um existem regras e hierarquias próprias, juridicamente ou politicamente definidas pela pessoalidade do ator, afinal, trata-se do Estado teleológico abstrato vitalizado pelas equipes institucionais que operam no intermédio institucional.

Entretanto, como lembra Trouillot, em seu artigo *“The Anthropology of the State in the Age of Globalisation”*, a “antropologia pode não buscar o Estado acabado”, mas dá sua contribuição ao procurar “por processos e efeitos do Estado em lugares menos focados que aqueles dos políticos institucionalizados e burocratas estabelecidos. Nós podemos ter que insistir sobre o encontro que não é imediatamente transparente. Nós podemos de fato ter que reverter aparentemente à eterna banalidade da vida cotidiana” (Trouillot, 2001:133) – tradução livre.

Em outras palavras, o que analiso nesse exercício não são as categorias ideais: Estado, governo e Administração Pública, em que o primeiro, com todas as suas partes internas – órgãos, empresas, autarquias, ministérios, tribunais etc., incluindo a

Administração Pública – serve de palco aos atores oriundos do segundo. Tais categorias ilustram a política pública quando esta é gerada no contexto de negociação entre as partes (Administração Pública, políticos, governo, entre outros segmentos), para então ser determinada pelo Estado e executada pela Administração Pública, ou por quem esta delegar. Enfim, situo esse exercício entre essas categorias e não nelas, pois, aparentemente, a política pública é o resultado de práticas que transitam em meio e por meio das categorias ideais de Estado, governo e Administração Pública, ambiente que aqui denominamos de intermédio institucional.

Diversos trabalhos contribuíram para a compreensão do intermédio dessas categorias ideais, cujos atores, grupos e redes que as usufruem para aumentar sua capacidade de negociação e de influir na política pública. Lima, em sua tese sobre a FUNAI, “Se a FUNAI não faz, nós fazemos: conflito e mudança no contexto de um projeto de cooperação”, buscou as “formas específicas de atuação do Estado” e revelou uma “‘configuração’ – representada pela máquina estatal – permanentemente negociável e sujeita à mudança, a reformas e redefinições”. Tratava-se do campo relacional de práticas de poder, “um espaço de lutas singular, na medida em que desencadeou, no nível das interações cotidianas, conflitos de diversas naturezas, muitos dos quais ‘naturalizados’ como inerentes a todo e qualquer ambiente de trabalho” (Lima, 2000).

A partir dessa assertiva, podemos lançar uma reflexão: tratando-se de uma política estatal, por que existe um conflito entre os entes públicos FUNAI e IBAMA? Embora os arcabouços jurídicos, técnicos e institucionais zelem por uma aparente coesão da política pública, de fato, atores, grupos e redes que dão vida a essas categorias ideais nem sempre atuam de acordo com tais preceitos. O estabelecimento de territórios específicos, mediante a criação ou o reconhecimento de categorias jurídicas, exemplifica a postura das equipes em nome de cada instituição.

O papel dessas equipes e dos atores que as compõem possibilita vislumbrar as entranhas da prática estatal. Em sua tese, “Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos: Entre o Projetismo, a Ideologia e as Dinâmicas Sociais”, Pareschi analisa o Projeto Frutos do Cerrado, financiado pelo Subprograma Projetos Demonstrativos A – PD/A do Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil – PPG7 e diz: “as disputas ocorrem entre atores sociais com ideologias diversas, oriundas de posições específicas e portadoras de determinados poderes em fóruns institucionalizados” (Pareschi,

2002). Para Bezerra (1995), trata-se de redes de relações pessoais que operam no interior dos órgãos públicos como um poder paralelo, sem, contudo, serem independentes do Estado, ao contrário, adquirindo feições oficiais, legítimas, integradas e continuadas com a cotidianidade desses órgãos. Enfim, a atuação da pessoa é complementar ao desempenho do Estado impessoal.

As equipes institucionais que atuam no intermédio são compostas por atores que operam como grupo e/ou como rede. Independentemente da forma como operam, o elo entre os atores assenta-se nos elementos que lhes proporcionam algum tipo de compromisso, a saber: identidade, ideologia ou poder. Assim, relações e/ou pactos são estabelecidos entre atores que se contrastam em relação aos demais, o que os levam a se agruparem em determinados setores, órgãos e/ou a se dispersarem em cargos públicos hierarquicamente estratégicos. Colocados ou apoiados em cargos importantes para o seu segmento, esses atores negociam e viabilizam demandas, potencializando, assim, a capacidade de influenciar políticas públicas e alcançar êxitos.

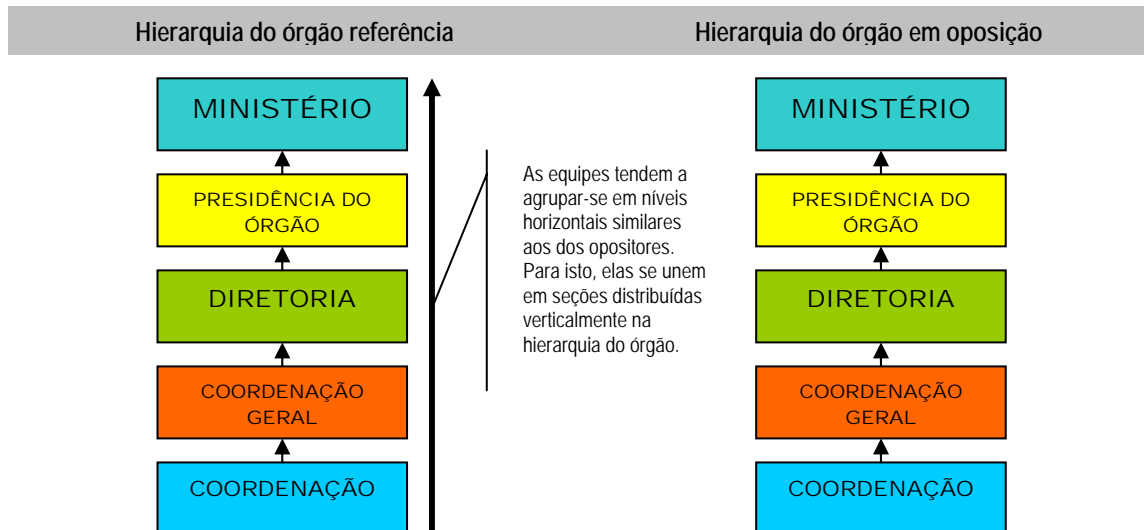


Figura 4: Diagrama da atuação em grupo das equipes institucionais.

A atuação dos atores em grupo pode ser metaforizada por meio do “sistema político” Nuer (Evans-Pritchard, 1978), ou seja, os atores agrupam-se em número menor ou maior, segundo a necessidade que têm perante o poder de outra seção ou grupo. Pode-se visualizar essa metáfora por meio do organograma institucional, onde os atores, para fazerem frente a uma Divisão ou Coordenação, apresentam-se como Divisão ou

Coordenação, ou ainda, por meio do seu Chefe ou do Coordenador. Porém, quando precisam se posicionar diante de uma Coordenadoria, Diretoria, outro órgão ou Ministério, os atores agrupam-se em uma hierarquia similar ou por meio do dirigente situado em um cargo equivalente. Dessa maneira, eles passam a expressar uma aparente coesão quantitativa e/ou de unidade do organograma institucional, já que as minorias ficam subsumidas no grupo.

Os atores também operam como rede, em função desta não apresentar limites, hierárquicos ou institucionais, e de atuar diretamente no fluxo que findará na decisão apresentada em nome da instituição. Em seu trabalho “*Linking development, population, and the environment: Perspectives and methods*”, Susan Stonich (1993) oferece um excelente exemplo da capacidade de algumas organizações não governamentais – ONG locais atuarem no em âmbito global, mediante a invocação, direta ou indireta, de parceiros que agem em níveis de maior abrangência. Outro exemplo da atuação em rede foi descrito por Bezerra (1995), que usou uma rede de contatos para facilitar seu acesso às informações públicas que seriam analisadas em sua tese. Independentemente da forma como os atores operam, tanto em grupo quanto em rede, ambas podem ser usufruídas, ou não, ao mesmo tempo, segundo a capacidade de cada segmento.

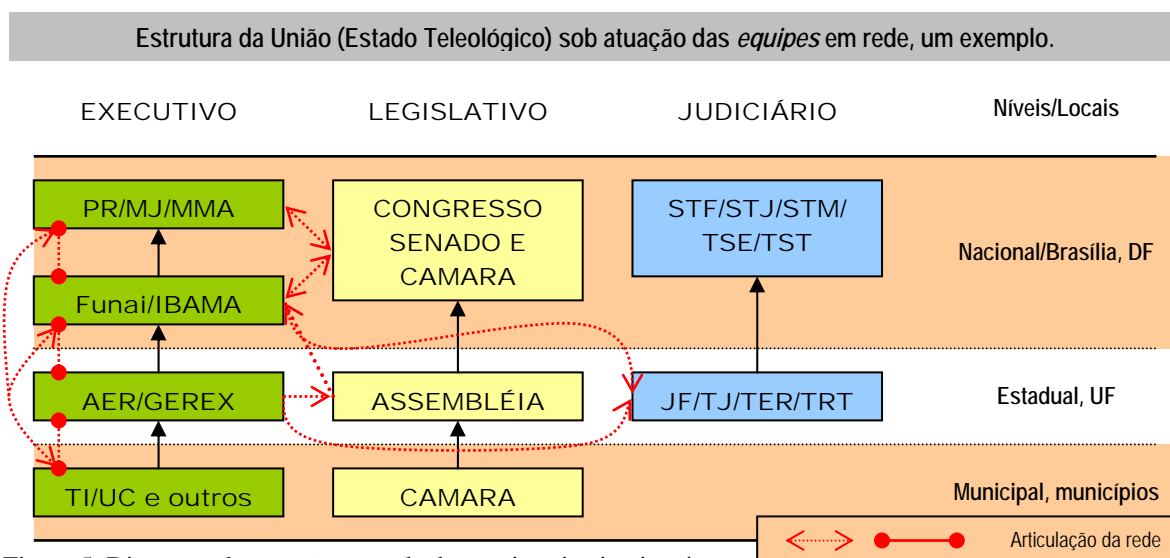


Figura 5: Diagrama da atuação em rede das equipes institucionais.

A capacidade dos atores assegurarem a implantação da política pública também é influenciada pelo distanciamento ou não do poder decisório superior. Tal perspectiva pode ser metaforizada por meio do estudo de Gluckman (1987), na Zululândia moderna, onde ele analisou situações sociais nas quais brancos e negros superavam os conflitos a eles

inerentes em favor de uma relativa e temporária coesão social. Para ele, as imbricadas e conflituosas relações entre os dois segmentos alcançavam momentos de estabilidade, mediante a atuação de determinados atores brancos e negros estrategicamente situados na estrutura social da Zululândia.

Complementarmente, o conceito de hegemonia de Gramsci (Velho, 1987) exemplifica a prevalência de algumas instituições sobre outras, pois à medida que as instituições dominantes atraem as demais para si, aquelas que lhes são mais próximas, importantes ou estratégicas recebem mais atenção. Nessa relação hegemônica, a política pública proposta pelas instituições periféricas vai sendo aceita por aquelas instituições mais próximas do centro, até chegar à instituição hegemônica, se a referida proposta estiver em acordo com o fluxo de poder emanado por esta.

A partir da metáfora anterior, pode-se pensar o quanto a proximidade e a distância que as equipes institucionais da FUNAI e do IBAMA mantiveram em relação ao poder decisório influenciaram ou não o desenvolvimento do conflito na ponta. Antes, porém, é preciso recordar que cada instituição pública está organizada em níveis hierárquicos geograficamente distribuídos. A “ponta” está situada no local e na base da hierarquia, no caso seriam as categorias de intervenção territorial: TI e UC. Seguindo a hierarquia, estão as representações estaduais, regionais ou ambas. Nesse caso, cada instituição estabelece a forma de operacionalização das duas. Por exemplo, o IBAMA teve em distintos momentos tanto a representação regional subordinada à estadual, quanto o inverso. Mas neste exercício basta considerar uma representação no nível intermediário da hierarquia, seja ele estadual ou regional. Por fim, há a sede dos órgãos em Brasília e o topo da hierarquia.

Essa hierarquia desdobra-se rumo à Presidência da República (incluindo a Casa Civil e a AGU) perpassando secretarias, ministérios (MJ e MMA), e é implementada por meio: (a) de relações paralelas permanentes (Conselhos, Câmaras etc.) ou não (Grupos de Trabalho, Cooperações etc.); (b) dos “atalhos” por meio das ONG que atropelam a hierarquia; (c) há ainda mais dois níveis hierárquicos paralelos desempenhados pelos outros poderes: Judiciário e Legislativo, cada qual com outros inúmeros órgãos. Enfim, é nessa estrutura que os atores transitam e exercem o poder, seja por meio dos seus pares já situados em pontos estratégicos, seja mediante a sua ação indireta em outro ator bem situado.

A partir dessa construção, averiguo como a ideologia das equipes envolvidas na disputa é inserida nas questões institucionais e, também, parafraseando Antonio Carlos de Souza Lima, passo a “ver a sociedade mais próxima de um precipitado fluido e instável de redes sociais do que de armaduras rígidas, estanquizadas e em equilíbrio” (Lima, 1995, 42). Igualmente, procura-se revelar a influência da pessoalidade na prática da política pública brasileira por meio do conflito intra-Estado, em especial aquele que contradiz a aparente harmonia do universo legal, institucional, técnico e burocrático e que pode ser recorrente em outros países.

Portanto, a coexistência de arcabouços jurídicos e políticos, mediante os quais as equipes institucionais se posicionam, agem e transitam, promove a vitalidade do Estado teleológico por meio do intermédio institucional. Com isso, ao retomar o papel da hierarquia diante da sanção e respondendo à questão: se o protagonista assume uma postura arbitrária e negligência o cumprimento do seu mandato, por que ele não é punido?, observa-se que o ator bem situado no órgão culmina por usufruir as ideologias do individualismo – do holismo e Estado teleológico – intermédio institucional. Em outras palavras, de um lado, como já foi dito, o trânsito entre os universos ideológicos propicia ao sujeito novo estatuto social capaz de livrá-lo de eventuais sanções; do outro, a coexistência do Estado teleológico e do intermédio institucional faculta ao ator público o usufruto do cargo que ocupa, seja para cumprir as metas do cargo, seja para amainar eventuais sanções por negligência.

C. No papel cabe tudo: do conflito à resolução

“O povo está cansado de conversa, o povo quer resultados!” (Paulo Maluf, Partido Progressista Brasileiro – PPB, citado por Barretto Filho, 2000)

Até o momento, temos exercitado o nosso “olhar” sobre as categorias ideais e a prática que permeia a sua existência. A percepção que obtive das instituições, das equipes e dos atores aponta para a necessidade de compreender melhor como o Estado se constitui um ente coeso. Embora o conflito possibilite vislumbrarmos a articulação intra-Estado, que culmina na concepção e implementação da política pública, não se pode deixar de contemplar o papel da instituição mediadora. A compreensão desse papel permitirá entender as qualidades de univocidade e coesão presentes no Estado e os fatores que nos tornam míopes ante a trama que estou descrevendo.

Como já observei, as políticas ambientais e indígenas no Brasil estão pautadas na intervenção territorial, visando garantir espaços territoriais sob regimes jurídicos específicos: TI e UC. Para isso, contam com arcabouços jurídicos, técnicos e institucionais que delineiam os procedimentos a serem seguidos pelos dirigentes da FUNAI e do IBAMA e por suas equipes. Ambas as categorias passam pelo rito da identificação (estudos de reconhecimento étnico e de identificação de TI e estudos para criação de UC) e da delimitação, para serem efetivadas como TI e UC. A efetivação exige a delimitação da área, a remoção das populações não-indígenas da TI e de todas as populações humanas das UC de proteção integral, o que não se aplica às UC de uso sustentável, e o estabelecimento de formas de uso da área – no caso indígena, isso é feito por eles – e de manejo das UC (planos de manejo).

A diferença de objetivo e da forma de administrar enaltece o discurso de alguns autores que afirmam ser incompatível a coexistência das duas categorias na mesma área, apesar de estar sendo cada vez mais questionado este postulado. Ainda assim, nenhuma das instituições toma a iniciativa de encaminhar uma proposição que solucione o impasse, seja pela via judicial, discutindo a prevalência de uma categoria sobre a outra, seja propondo ao Congresso Nacional a revisão da categoria anterior, como consta na Constituição.

A omissão dessas instituições pode ser explicada ao mesmo tempo por sua fragilidade e por sua fortaleza. A FUNAI e o IBAMA são órgãos públicos, amparados em dispositivos constitucionais, com procedimentos técnicos, estruturas administrativas, equipes profissionais e apelo capaz de sensibilizar a opinião pública, seja para o bem-estar dos índios, seja para a conservação da natureza. É justamente tal semelhança de argumentos, forças e (des) prestígios que eleva o risco institucional ante a necessidade de se submeterem ao jugo de outra instância – Justiça ou o Congresso Nacional. Por esse motivo, a manutenção do conflito, da dúvida quanto ao argumento que prevalecerá (indígena ou ambiental) e as apostas em articulações com instâncias mais controláveis (Presidência da República e Ministérios) arrastarão a trama não concluída por décadas de negociação, disputas e omissão.

Diante do impasse e dos momentos em que a concorrência institucional torna-se mais acirrada, os órgãos superiores – Presidência da República, MP e até mesmo a própria Justiça Federal – entram em cena para mediar a disputa. No entanto, tais mediadores, como

partes do próprio Estado, nem sempre intermediariam em busca de soluções, mas do estabelecimento da ordem ou do processo.

Respeitando todas as diferenças, retomo a idéia de eficácia simbólica de Lévi-Strauss (1991), que descreve o julgamento, no México, de um jovem indígena acusado de praticar feitiçaria. Inicialmente, ele nega essa prática, mas mediante a afirmação dos juízes, adota a estratégia inversa: passa a afirmar ter sido o autor do feitiço. Passo a passo, os juízes e o pretense feitiçeiro vão encontrando elementos que comprovam a existência do feitiço, o que levaria o rapaz à morte. Entretanto, uma vez confirmada a existência de feitiçaria e o jovem tendo demonstrado estar arrependido – jurando que não a praticaria mais – ele é absolvido e a existência da feitiçaria é comprovada. De forma análoga, o elefante branco da burocracia inclui no papel aquilo que é possível para justificar sua existência.

Outro exercício de análise da mediação do conflito é dado por Goffman (1985), em seu estudo sobre a representação na vida cotidiana. Para ele, cada instituição possui atores, regras e um universo simbólico no qual se respaldar, da mesma forma que todo o arcabouço do Estado oferece o palco e as regras de polidez e decoro que balizam a representação do conflito para a platéia. A situação apresentada pela FUNAI é construída sobre os argumentos da legitimidade e da legalidade, para justificar sua jurisdição sobre a área. Já a apresentação do IBAMA aborda a legalidade e tenta mostrar a finalidade de conservar a área, visando ao bem-estar de uma pretensa humanidade. Esta, vivendo longe dali, receberia os benefícios indiretos da existência das Unidades: resultados de pesquisas; opções de turismo etc., o que atenderia a interesses maiores que os da FUNAI.

Como foi visto em Lévi-Strauss (1991) e Goffman (1985), a eficácia está na representação da política pública para a sociedade, ou seja, o Estado é coeso se a sociedade o percebe assim. O conflito intra-Estado é algo que demonstra a sua falta de coesão, a menos que seja algo inusitado e absorvível pelo poder público. Portanto, estando em uma democracia, habilmente o Ministro do MMA chama os representantes da sociedade para discutir o conflito (Reunião Extraordinária do CONAMA) e propõe a criação de uma comissão da sociedade civil organizada que acompanhará a comissão governamental que trata do tema. Assim, independentemente dos encaminhamentos dados por essas comissões, o tema estará sendo tratado e encaminhado para uma solução satisfatória, o que

garante tanto a eficácia da Administração Pública quanto a coesão do Estado, sem com isso prejudicar as forças políticas que atuam em prol desta ou daquela política.

Conclusão: *O caminho de volta: do antropólogo ao nativo*

“Gostaria de dar aqui um testemunho de vida de alguém que tem vivido essa dicotomia de visões. Tenho vivido isso, especialmente pela minha formação. Sei o quanto é difícil tentar expor alguns princípios quando as pessoas não estão ouvindo os princípios, mas ouvindo seletivamente os princípios em função do que elas acham que a gente representa. Quando abri uma conferência no Seminário Internacional de Desenvolvimento Sustentado, citei como exemplo que quando vou falar para um grupo de ambientalistas, sou apresentado como empresário madeireiro, e as pessoas me olham com desconfiança; quando vou falar com os empresários, eles me apresentam como ambientalista, e também me olham com desconfiança; e agora está resolvido, porque quando me apresentam como político, todos desconfiam.” (Presença Humana em Unidades de Conservação, 1996: 46).

Ao propor trabalhar a influência da personalidade na gestão pública pretendia compreender melhor as superposições entre unidades de conservação e terras indígenas, porque, trabalhando no IBAMA e sendo um dos poucos antropólogos daquele Instituto, essa temática sempre chegava à minha mesa, sem, contudo, alcançar um desfecho. Ciente do desinteresse dos dirigentes em resolver esse problema, almejava entender como um órgão público podia furtar-se ao cumprimento da lei. Nesse sentido, desloquei-me física e simbolicamente do campo técnico para o acadêmico, onde poderia refletir melhor acerca dessa questão.

Ali, em uma ambiência favorável, os fantasmas de outrora pareciam apaziguados era um novo contexto. As falas dos insatisfeitos pareciam longínquas, semelhantes ao grito dos descontentes. Eram momentos de trabalho e de paz, sem, contudo, perder seu viés conflituoso, pois, confrontar um universo acadêmico após anos viciado na técnica, pragmática e pouco reflexiva, instituiria a necessidade de maior crítica à minha postura pessoal. Mais ainda, seria necessário criticar aquilo que eu também fazia como técnico.

Após diversas disciplinas, pude aferir minhas dificuldades mais evidentes. Não seria apenas rever a linguagem e a postura ante a prática institucional, mais ainda, tratar-se-ia da reflexão sobre a postura do ator institucional, sem esquecer da minha condição profissional. Do lado da academia, não poderia furtar-me à autocrítica, na qual seria tão responsável quanto os demais colegas pelo pouco êxito da temática. Entretanto, a acolhida reflexiva do

curso, mais que imputar responsabilidades, propiciava a construção de outras práticas a partir de consensos oriundos das discussões. Pude, então, reeducar-me no campo da antropologia, da academia e da reflexão, exercitando minha análise sobre questões outrora cotidianas.

Sem dúvida, o corolário deste esforço foi essa dissertação, na qual, perpasso o processo de territorialização como desdobramento da conquista territorial, em que as categorias com que trabalho – terra indígena e unidade de conservação – essencialmente, são formas de efetivação dessa dominação de espaços físicos e dos seus habitantes. Passo, então, a entender o processo de ocupação territorial como uma substituição da realidade preexistente por outra, cujo escopo assume feições civilizadas, nacionais e brasileira, em tempos nos quais nenhuma diferença será tolerada. E, ainda assim, etnias tão particulares e até agressivas coexistem e impõem à realidade existente um novo compasso, capaz de definir novos limites para esse progresso e cadências próprias para a sua aproximação da realidade.

A análise da ocupação territorial demonstrou o quão sublimado seria a conversão dos territórios e seus habitantes em Brasil, mediante a instalação do Estado no qual se assentaria a Nação brasileira. Esse processo de conversão, ora cultural, ora física, culminou no extermínio, no aprisionamento e, também, na conversão das etnias precedentes à sua ocupação em categorias sociais gerais, pertencentes a identidades mais amplas e sem feições particulares em relação às ditos nacionais. Por isso, mais tarde, os algozes dos índios e os próprios subsumiam em categorias genéricas, a exemplo dos povos tradicionais, dos povos da floresta e outras denominações. Por meio dessas denominações, esses grupos seriam reincorporados aos seus territórios sob outra condição, esvaziados da propriedade e da cidadania, passariam a ter a posse das terras do Estado, nas quais, as práticas seriam mantidas, como se o reconhecimento lhes alterasse o cotidiano para além da defesa do território.

Com isso, retomei minha análise em outra perspectiva: a constituição do Estado pretensamente esvaziado de pessoalidade e teleologicamente racional e eficaz, no qual as políticas públicas, constituídas após séculos de tentativas, são esboçadas de forma cabal e

perfeita, sem, contudo, alcançarem a mesma eficácia que se pretende ter. Nesse escopo, vislumbrei as divergências do Estado desnudo, cujas proposições estão longe de serem legítimas, legais, unívocas e eficazes. Mas, por outro lado, estão próximas da concorrência entre os órgãos estatais, e, sobretudo, entre as ideologias constituídas nesses órgãos, possibilitando que ambas prevaleçam, como esboços ideológicos, expressos em papéis que, por sua vez, inviabilizam qualquer compatibilidade real entre ambas.

O confronto do Estado com a realidade ocorreria mediante as cosmologias das equipes estatais. Essas, uma vez convencidas a respeito da necessidade, tratavam de intervir e gerir aquele território reservando para si. Entretanto, essa conduta encontrava concorrentes que, à revelia, tratavam de superimpor novas categorias, criando um conjunto de cosmologias superimpostas e devidamente amparadas por seus estatutos legais. Uma vez criado o conflito, observei a concorrência estatal entre a FUNAI e o IBAMA, por meio da teoria dos fractais, na perspectiva do sujeito.

Por fim, busquei, na teoria antropológica, o entendimento da personalidade na gestão pública, por meio da constituição dos universos holista e individualista, nos quais certa complementariedade mantém vivos os interesses das equipes institucionais e outros nem tão contrários. Trata-se da operacionalização da máquina pública, esse ente abstrato que sucumbe aos interesses, altruístas ou não, dos seus atores que a vivificam em prol da pretensa realização pública daquilo que aspirasse como legítimo em um universo de abundantes demandas, entre as quais estão àquelas eleitas mais estratégicas.

Evidentemente, este esforço desenvolveu no mínimo três eixos principais de discussão: (a) intervenção territorial como forma de controle social; (b) a constituição das políticas públicas para territorialidades indígenas e conservacionistas; e (c) a influência da personalidade na gestão pública. Apesar do esforço em reconstituir os históricos dos dois primeiros eixos, é o terceiro que proporciona a reflexão antropológica a qual me propus estudar, pois, fica claro que a forma de constituir políticas públicas no Brasil, por mais que tente disfarçar a realidade, ainda está eivada de relações pessoais que funcionam. Por isso, Bezerra (1995) investiu na definição do limite entre o benefício dessa informalidade e a corrupção, afinal, onde acaba um e começa o outro? No que diz respeito ao tema

sobreposição de terras indígenas e unidades de conservação fica mais difícil mapear este limite, mas é notória sua presença, seja em prol das políticas públicas das pastas, seja contra elas. Isso revela a faceta do comprometimento dos funcionários com aquilo que eles crêem ser o papel do Estado, que por sua vez pode não estar descrito nas atribuições legais da gestão pública. Se esse comprometimento militante com o objeto do trabalho é bastante almejado na iniciativa privada e todo empresário busca funcionários engajados com os objetivos da empresa, então, por que é um problema no setor público? Na realidade, um fator que converte essa pretensa dedicação em problema é a característica do Estado de “casa da mãe Joana”. Diante do mal funcionamento das instâncias de controle do Legislativo, Judiciário e Executivo, o Estado torna-se palco de grupos sociais adversos e concorrentes. Em maior ou menor grau, a maioria deles está ciente dessa realidade, o que lhes proporciona a liberdade necessária para investir em políticas que acreditam. Porém, a liberdade pode ser positiva ou negativa, pois ela pode viabilizar grandes obras ao lado daquelas que remetem ao ditado já citado nesta dissertação: “o inferno está cheio de boas intenções”. Do outro lado, existem segmentos sociais não públicos tanto no setor privado quanto no terceiro setor que conhecem esses mecanismos e os utilizam em benefício dos seus pleitos. Talvez, o investimento do Brasil na Administração Pública não deva banir a pessoalidade e o engajamento, mas qualificá-la melhor na busca da excelência da gestão pública. Isto significa dizer que para reformarmos o Estado devemos nos colocar perante ele como proprietários que exigem o lucro do melhor serviço que nos possa ser prestado.

Por fim, pude refletir questões que permeavam minha prática. Sem, contudo, propor soluções, esse corolário, ora findado, delimita a busca de desfechos melhores para aqueles processos que voltam à minha mesa. Trata-se, antes de tudo, de um retorno amadurecido, em que a consciência dos limites institucionais está posta e o meu papel dentro desse ambiente está vivificado em novas feições. Por isto, tanto a adoção de caminhos mais pragmáticos que atendam à sociedade assumem prioridade, ao lado, do pressuposto básico desse sucesso: a qualificação das equipes em parâmetros mais eficazes, a fim de esvaziar conteúdos ideológicos mais privados que poderiam frear a política legal e legitimamente instituída.

Enfim, voltar a ser nativo é manter-se no limite romântico da antropologia. É o participar observando e o observar participando. Com a certeza de que estranhar o que se faz pode aprimorar o resultado e, com isso, converter o emprego público em ações que um dia traduzam-se em benefício para sociedade.

Bibliografia

- ABRUCIO, Fernando. **Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira**. São Paulo: Hucitec; Departamento de Ciência Política da USP, 1998.
- ANDRADE, Manuel Correia de. **História Econômica e Administrativa do Brasil**. São Paulo: Atlas, 1980.
- BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. **Da Nação ao Planeta através da Natureza: uma abordagem antropológica das unidades de conservação de proteção integral na Amazônia brasileira**. 2001. 536 f.. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social, Faculdade de Filosofia Letra e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BARRETTO FILHO, Henyo Trindade. Identidades Emergentes, Soluções Heterodoxas: o caso da (não) demarcação da Terra Indígena Tapeba. IN **Boletim do GERI** - Ano 6 - nº 6. Disponível em: <<http://www.unb.br/ics/dan/geri/Textos/carpina.htm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- BENSUSAN, Nurit; GONÇALVES, Marco Antonio. Sobreposições com Unidades de Conservação. IN Instituto Socioambiental. **Povos Indígenas no Brasil**, dez/2000. Disponível em: <<http://www.isa.org.br/pib/portugues/quonqua/ondeestao/ucs.shtm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- BEZERRA, Marcos Otávio. **Corrupção: um estudo sobre poder público e relações pessoais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará; ANPOCS, 1995.
- BOURDIEU, Pierre. **Coisas Ditas**. São Paulo: Brasiliense, 1990.
- BOBBIO, Norberto; Matteucci, Nicola & Pasquino, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Brasília, EdUnB, 1994, 6ª ed.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- BRASIL. FUNAI – Fundação Nacional do Índio. Quem somos: Histórico; Legislação; Estrutura. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- BRASIL. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Informações Gerais sobre as Unidades de Conservação**. Disponível em <http://www2.ibama.gov.br/unidades/geralucs/index.htm>. Acesso 10 de novembro de 2004.
- BRASIL. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Unidades de Conservação do Brasil**. Brasília: IBAMA, 1989.
- BRASIL. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Diretoria de Ecossistemas. **Relatório Nacional do Brasil: Primeiro**

- Congresso Latino-Americano de Parques Nacionais e Outras Áreas Protegidas.** 2ª versão. Brasília: IBAMA, 1997.
- BRASIL. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; GTZ – Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit. **Guia de Chefe: Manual de apoio ao gerenciamento de unidades de conservação federais.** Versão digital, Compact digital. Sistema operacional: windows 95, Explorer 5 ou Netscape 4 ou superiores, 2000.
- BRASIL. IBDF – Instituto Brasileiro do Desenvolvimento Florestal; FBCN – Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza. **Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil: II Etapa.** Brasília: IBDF, 1982.
- BROWN, J. M.. Poder. In: FGV. **Dicionário de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, 1987.
- CARDOSO DE OLIVEIRA, Roberto. Índio e o Mundo dos Brancos (O). Campinas, SP: Editora Unicamp, 1996, 4ª Ed.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Construção da Ordem: A elite política imperial.** Brasília: EdUnB, 1981.
- CARVALHO, José Murilo de. **A Formação das Almas.** São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARVALHO, José Murilo de. **Desenvolvimento de la Ciudadanía em Brasil.** México: Colégio de México/Fondo de Cultura Económica, 1995.
- CARVALHO, José Murilo de. **Teatro de sombras: a política imperial.** São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 1988.
- CASCUDO, Luís da Câmara. **Vaqueiros e Cantadores.** São Paulo: EdUSP, 1984.
- CASES, Olatz. **Bases conceituais e filosóficas.** Brasília: IBAMA, 1994 (mimeo).
- CNBB – Conferência Nacional dos Bispos do Brasil. CIMI – Conselho Indigenista Missionário. Secretariado Nacional. **Situação jurídico - administrativa atual das terras indígenas no Brasil: Atualizada em 24/09/04.** Disponível em: <http://www.pgr.mpf.gov.br/pgr/6camara/terras_indigenas/lista.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente. Auditório do IBAMA, Brasília. Ata da 27ª Reunião Extraordinária do CONAMA realizada em 14 de novembro de 2000. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/port/conama/index.cfm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- Da MATTA, Roberto. **Carnavais, Malandros e Heróis: Para uma Sociologia do Dilema Brasileiro.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.
- DEAN, Warren. **A Luta pela Borracha no Brasil: um estudo de história ecológica.** São Paulo: Nobel, 1989.

- DUARTE, Yvone Magalhães. **Direitos Indígenas: análise das principais propostas que tramitam no Congresso Nacional.** Nota Técnica nº 81. Brasília: INESC, 08/2003.
- DUMONT, Louis. **Homo Aequalis: Gênese e Plenitude da Ideologia Econômica.** Bauru, SP: EdUSC, 2000.
- DUMONT, Louis. **Homo Hierarchicus: O Sistema das Castas e suas Implicações.** São Paulo: EdUSP, 1992.
- DUMONT, Louis. **O Individualismo: Uma Perspectiva Antropológica da Ideologia Moderna.** Rio de Janeiro: Rocco, 1985.
- EVANS-PRITCHARD, E.E. **Os Nuer: Uma descrição do modo de subsistência e das instituições políticas de um povo nilota.** São Paulo, Perspectiva, 1978.
- FALEIRO, Rodrigo Paranhos. Retomada ou Invasão: Percepção das Instituições Governamentais sobre a Ocupação do Monte Pascoal pelos Índios Pataxó. Trabalho apresentado na XXIII Reunião Brasileira de Antropologia - RBA, Gramado. IN **Boletim do GERI** - Ano 6 - nº 6. Disponível em: <<http://www.unb.br/ics/dan/geri/Textos/Faleiro-arol.htm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2002.
- FALEIRO, Rodrigo Paranhos. Retomada ou Invasão: Percepção das Instituições Governamentais sobre a Ocupação do Monte Pascoal pelos Índios Pataxó. Trabalho revisto para publicação. Mimeo. 2004.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: Formação do patronato político brasileiro.** Porto Alegre: Globo, 1977, 4ª ed.
- FERREIRA, Lourdes M. Pesquisa Biológica e Cultural nas Unidades de Conservação: as necessidades e os limites. IN Congresso Brasileiro de Unidades de Conservação (1.:1997: Curitiba). **Anais.** Curitiba: IAP: UNILIVRE: Rede Nacional Pro Unidade de Conservação, 1997, 1ºv.
- FINER, S. E.. Governo. In: FGV. **Dicionário de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, 1987.
- FUKS, Mário. **Conflitos ambientais no Rio de Janeiro: Ação e debate nas arenas públicas.** Rio de Janeiro: EdUFRJ, 2001.
- GARCIA, Thiago Almeida. Povos “emergentes” ou “resistentes” e o Estado: a busca por cidadania (Mimeo). Apresentado na disciplina Cultura e Meio Ambiente. Ministrada pela Professora Ana Carolina Cambeses Pareschi. Brasília: UnB, 2004.
- GLUCKMAN, Max. Análise de uma Situação Social na Zululândia Moderna. In: Feldman-Bianco, Bela (org.). **Antropologia das Sociedades Contemporâneas – Métodos.** São Paulo, Global Universitária, 1987.
- GOFFMAN, Erving. **A Representação do Eu na Vida Cotidiana.** Petrópolis, Vozes, 1985.

- HARRISON, Wilfrid. Administração Pública. In: FGV. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 1987.
- HOBBS, Thomas. **Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1979.
- HOBBS, Eric J.. **Introdução**. IN: HOBBS, Eric J.. Nações e Nacionalismos desde 1780. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1990.
- ISA – Instituto Socioambiental. Prêmio Porco 2. IN **Revista Parabólicas**, Coluna Alta Costura. Nº 30 de junho de 1997. Disponível em <<http://www.socioambiental.org/website/parabolicas/edicoes/edicao30/falta.html>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- ISA – Instituto Socioambiental - Geoprocessamento. Sobreposição em unidades de conservação federais; Sobreposição em unidades de conservação estaduais; Sobreposição em terras indígenas; Sobreposição em unidades de conservação federais. sobre-pos.xls. 72 kb. 25 de setembro de 2001.
- ISA – Instituto Socioambiental. **Mapas: Base de Dados da Amazônia Legal Brasileira; Mata Atlântica**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/map/index.shtm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- ISA – Instituto Socioambiental. **Terras Indígenas no Brasil: Processo de Demarcação**. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/quonqua/ondeestao/demarc.shtm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- JUVENIL, Domingos. Proposta Alternativa do Executivo ao Substitutivo do Deputado Luciano Pizzatto ao Projeto de Lei nº 2.057 de 1991: Estatuto do Índio e das Comunidades Indígenas. Disponível em: <<http://www.funai.gov.br/pptal/novoestatuto.htm>>. Acesso em: 10 de dezembro de 2004.
- KOLB, William L.. Estado. In: FGV. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 1987.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo : Alfa-Omega, 1993, 6ª ed.
- LÉVI-STRAUSS, Claude. **Antropologia Estrutural I**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1991.
- LIMA, Antonio Carlos de Souza. **Um grande cerco de paz: poder tutelar, indianidade e formação do Estado no Brasil**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.
- LIMA, Deborah de Magalhães. Reserva Mamirauá. IN RAMOS, Adriana; CAPOBIANCO, João Paulo (org.). **Unidades de Conservação no Brasil: aspectos gerais, experiências inovadoras e a nova legislação (SNUC)**. Documentos do ISA, nº 01. Brasília; São Paulo: ISA, 1996. 37:40 pp.

- LIMA, Edilene Coffaci de. Universidade de São Paulo. Perícia Antropológica sobre o Parque Nacional da Serra do Divisor (Rios Moa e Azul) – Acre. **Perícia**. São Paulo, 1993. Relatório. Cópia.
- LIMA, Ludmila Maria Moreira. Se a FUNAI não faz, nós fazemos: Conflito e mudança no contexto de um projeto de cooperação. Brasília, UnB, Departamento de Antropologia, 2000 (Tese de Doutorado em Antropologia, 1º v.).
- LITTLE, Paul E. Superimposed Cosmographies on Regional Amazonian Frontiers. Série Antropologia nº 219. Brasília: Departamento de Antropologia, UnB, 1997. Disponível em: <<http://www.unb.br/ics/dan/Serie219empdf.pdf>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- MAMIRAUÁ: **Plano de Manejo**. 1ª ed. Brasília: SCM; CNPq/MCT; Manaus: IPAAM, 1996.
- MANGONE, Gerard J.. Nação. In: FGV. **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, 1987.
- MAUSS, Marcel. **La Nación y el Internacionalismo**. IN: MAUSS, Marcel. Sociedad y Ciencias Sociales. Barcelona: Barral Editores, 1972.
- MELATTI, Julio Cezar. **Índios da América do Sul – Áreas Etnográficas**. Disponível na “Página do Melatti”, <http://www.geocities.com/juliomelatti/index.html>. Acesso: 10/dez/2004.
- MELATTI, Julio Cezar. **Índios do Brasil**. São Paulo: HUCITEC; Brasília: EdUnB, 1986, 5ª ed.
- MILANO, Miguel Serediuk, BERNARDES, Ângela Tresinari, FERREIRA, Lourdes M. **Possibilidades Alternativas para o Manejo e o Gerenciamento das Unidades de Conservação**. Brasília: IBAMA; PNMA, 1993, 123 pp. Trabalho não publicado.
- MONTAGNER, Delvair. Justiça Federal. Seção Acre. **Construção da Etnia Náwa: Perícia Antropológica sobre a condição étnica dos moradores do Igarapé Novo Recreio, Rio Moa, AC, que se auto denominam Náwa. Processo 98.00.002586-0**. Rio Branco, 1998. Perícia. Cópia.
- NASCIMENTO, Milton Meira. **O Círculo Social: Esboço de uma Teoria da Opinião Pública na Revolução Francesa**. IN: COGLIOTA, Oswaldo (org). A Revolução Francesa e seu Impacto na América Latina. São Paulo: EDUSP, 1990.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho. Convenção nº 169, de 07 de junho de 1989. Sobre povos indígenas e tribais em países independentes. Disponível em: <<http://www.socioambiental.org/pib/portugues/direito/conv169.shtm>>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- PÁDUA, José Augusto. “Natureza e projeto nacional: as origens da ecologia política no Brasil”. IN: PÁDUA, J. A. (org.). **Ecologia e Política no Brasil**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/ IUPERJ, 1987, pp 11-62.

- PARESCI, Ana Carolina Cambeses. Desenvolvimento Sustentável e Pequenos Projetos: Entre o Projetismo, a ideologia e as Dinâmicas Sociais. Brasília, UnB, Departamento de Antropologia, 2000 (Tese de Doutorado em Antropologia, 1º v.)
- PEREIRA DE QUEIROZ, Maria Isaura. **O Mandonismo Local na Vida Política Brasileira e outros Ensaio**s. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- PEREIRA NETO, Antônio. Fundação Nacional do Índio. Escritório Regional do Acre. Relatório Preliminar a Respeito de População que se Afirma Pertencer a Etnia Naua, Habitantes do Parque Nacional da Serra do Divisor, Município de Mâncio Lima – AC. **Relatório**. Rio Branco, 2000. Relatório. Cópia.
- PIZZATTO, Luciano. Proposta Substitutiva ao Projeto de Lei nº 2.057 de 1991: Estatuto do Índio, versão original e atualizada em maio de 2001. Dispõe sobre o novo Estatuto do Índio. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- PRESENÇA HUMANA EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO. I, 1996, Brasília. **Anais do Seminário Internacional sobre Presença Humana em Unidades de Conservação**. Brasília, 1996. 126 pp.
- QUINTÃO, Ângela Tresinari B. Evolução do Conceito de Parque Nacionais e sua relação com o processo de desenvolvimento. **Revista Brasil Florestal**. Ano XIII, nº 54, Abril/Maio/Junho. Brasília: IBDF, 1983, 13:28.
- RIBEIRO, Darcy. **Os Índios e a Civilização: A integração das populações indígenas no Brasil moderno**. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1996, 7ª Ed.
- RICARDO, Fany Pantaleoni; SANTILLI, Márcio (org.). **Terras Indígenas no Brasil um balanço da era Jobim**. Documentos do ISA nº 3. São Paulo: ISA, 06/1997.
- RIOS, Aurélio Veiga. Terras Indígenas no Brasil: definição, reconhecimento e novas formas de aquisição. IN Mesa 4: Nova regulação jurídica das relações entre sociedades indígenas, Estado e sociedade nacional, do Seminário Bases para uma nova política indigenista. Rio de Janeiro: LACED/MN, junho/1999. Disponível em: <http://www.laced.mn.ufrj.br/produtos/textos/textos_online/docs/aurelioveiga.doc>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social; Ensaio sobre a Origem das Línguas; Discurso sobre a origem e os Fundamentos da desigualdade entre os homens; Discurso sobre as Ciências e as Artes**. 2ª ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.
- RUSSO, Renato. Que país é este. IN **Legião Urbana 1978/1987**. Direção/Produção Mayrton Bahia (outubro de 1987 – Emi-Odeon). São Paulo: Microservice (fabricante); Rio de Janeiro: Fonobrás (distribuidora); Emi-Odeon (direitos). 1987. 1 disco compact (60 + min.): digital, estéreo.
- SIGAM – Sistema Georreferenciado de Projetos na Amazônia. **Mapas**. Disponível em: <<http://200.186.166.118/sigam/sigam.html>>. Acesso em: 15 de novembro de 2004.

- KLOSOVSKI, Sandra Regina Rodrigues (SIGO – Consultoria em Sistemas de Informação e Gestão Organizacional Ltda). **Realinhamento da Estrutura Organizacional: IBAMA/DIREC**. Apresentação realizada no dia 11/07/2005 em Brasília, DF. Arquivo PowerPoint Apresentação IBAMA 2. Tamanho 1,19 MB.
- STEVENSON, Robert Louis. **O Médico e o Monstro**. Porto Alegre: L&PM Editores, 2002.
- STONICH, Susan C. Linking development, population, and the environment: Perspectives and methods. In: **I am destroying the land! The political ecology of poverty and environmental destruction in Honduras**. Boulder, Westview Press, 1993. p. 17-28.
- THOMPSON, Paul. **A Voz do Passado: História Oral**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- TIVEY, Leonard (org.). *El Estado Nación*. Barcelona: Ediciones Península, 1981.
- TROUILLOT, Michel-Rolph. The Anthropology of the State in the Age of Globalisation. In: *Current Anthropology*, v. 42 (I) February, 2001.
- UICN – Unión Mundial para a Naturaleza. **Reservas Extrativistas**. Julio Ruiz Murrieta e Rafael Pinzón Rueda. Gland, Suíça; Cambridge, UK: UICN, 1995. 133 pp.
- UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **O patrimônio mundial no Brasil**. Disponível em: <http://www.unesco.org.br/areas/cultura/patmundial/pmbrasil/mostra_documento>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- VASQUEZ, Regina. Estudo mostra que os Parques e Reservas evitam o desmatamento. IN **Jornal do Meio Ambiente** - Unidades de Conservação. Ano VI, Edição nº 70 de outubro de 2001, p 9. Disponível em: <http://www.jornaldomeioambiente.com.br/edicoes/downloads/01_outubro.pdf>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.
- VELHO, Otávio Guilherme. Hegemonia. In: **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1987. v. 1, p. 543-544.
- VIVACQUA, Guilherme Antônio. **Apostila do Curso de Técnicas de Negociação – incluindo notas**. Brasília: CENTRE/IBAMA, 1998.
- VIVÁRIA, Luciana. Parques de papel: Pesquisa inédita revela que já foi desmatado o equivalente ao Estado de Sergipe em áreas protegidas – Rondônia tem a pior situação. Revista Época. Nº 377. 08/08/2005. pp 86-85.
- WEBER, Max. **Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília, 1991 e 1999. Volume I e II.
- ZAMARIOLA, Eliane Russo. O Direito Indígena. IN **Direito e Justiça**. Rio Claro, SP: Faculdades Claretianas de Rio Claro. Disponível em: <http://www.suigeneris.pro.br/direito_dc_indio.htm>. Acesso em: 10 de novembro de 2004.

Anexo 1

Decreto 76.999, de 08 de janeiro de 1976

- ✓ Presidente da Funai nomeia o antropólogo e o engenheiro responsáveis pelo feito do relatório com prévia dos limites da área;
- ✓ Presidente da FUNAI aprova o relatório – procedimento prático e não normatizado – e o consubstancia em uma portaria;
- ✓ Com base nele, promove a demarcação física da área;
- ✓ Processo é submetido ao Presidente da República para homologação; e
- ✓ As terras são registradas em cartório e no SPU.

Decreto 88.118, de 23 de fevereiro de 1983

- ✓ Equipe técnica da Funai faz a identificação preliminar da área;
- ✓ Constitui-se um Grupo de Trabalho – GT composto por ministérios e outros órgãos federais ou estaduais, quando conveniente;
- ✓ Grupo emite parecer conclusivo;
- ✓ Decisão é submetida aos Ministros do Interior e Extraordinário para Assuntos Fundiários para aprovação ou não;
- ✓ Presidente da República homologa e descreve os limites da área indígena reconhecida. Em tese, pois na prática, o Presidente decretava os limites da área a ser demarcada, para então, uma vez concluída esta etapa, decretar a homologação;
- ✓ Demarca-se fisicamente a área; e
- ✓ Registra-se a área no cartório e no SPU.

Decreto 94.945, de 23 de setembro de 1987

- ✓ Constitui-se equipe técnica para elaborar uma proposta constando à identificação preliminar dos limites das terras
- ✓ A equipe era composta pelo órgão indigenista, por representantes dos órgãos fundiários federal e estadual, dentre outros que a FUNAI julgasse conveniente, e, caso fosse em faixa de fronteira, pelo representante da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.
- ✓ A partir dos resultados, a FUNAI apresenta uma proposta de demarcação ao Grupo de Trabalho Interministerial – GTI;
- ✓ O GTI era composto pelos Ministros do Interior, da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e o Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, quando se tratava de área de fronteira. No entanto, na prática o secretário do Conselho de Segurança decidia sobre todos os casos.
- ✓ GTI emite parecer conclusivo e baixa portaria interministerial declarando a área delimitada com estatuto de ocupação indígena;
- ✓ FUNAI demarca fisicamente a área;
- ✓ Presidente da República homologa a área; e
- ✓ FUNAI registra no cartório e no SPU.

Decreto 22, de 04 de fevereiro de 1991

- ✓ FUNAI cria o GT técnico, coordenado por antropólogo, para identificar preliminarmente os limites da terra indígena proposta;
- ✓ É facultado ao grupo indígena interessado participar da elaboração do relatório onde será caracterizada a área a ser demarcada.
- ✓ Presidente da FUNAI aprova e publica os limites;
- ✓ Ministro da Justiça, após avaliação: (a) aprova e pública portaria declarando o estatuto da área de posse indígena permanente; ou (b) solicita informações adicionais a órgãos públicos; ou (c) não aprova e reexamina o caso em 30 dias;

- ✓ FUNAI procede à demarcação física da terra e, caso necessário, o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA reassenta os ocupantes não-indígenas;
- ✓ Presidente da República decreta homologada a área;
- ✓ FUNAI registra a área nos cartórios e no SPU.

Decreto 1.775, 8 de janeiro de 1996

- ✓ FUNAI nomeia um antropólogo qualificado para identificar a terra indígena;
- ✓ Grupo técnico especializado, coordenado por antropólogo e composto, preferencialmente, por técnicos do quadro funcional do órgão indigenista, realiza estudos complementares ao estudo do antropólogo, sobre etno-história, sociologia, situação jurídica, cartografia, ambiental, e faz o levantamento fundiário; os quais fundamentaram a delimitação da terra indígena no relatório circunstanciado a ser entregue a Funai – orientações estabelecidas na Portaria 14, de 09 de janeiro de 1996;
- ✓ Presidente da FUNAI aprova o relatório e, em 15 dias, publica seu resumo no DOU, no Diário Oficial da unidade da federação correspondente e afixa na sede da Prefeitura local;
- ✓ Por 90 dias após a publicação do relatório no DOU, a FUNAI recebe todas as contestações públicas e privadas de pleito indenizatório e que possam apontar vícios no relatório;
- ✓ FUNAI elabora pareceres sobre as razões de todos os interessados e os encaminha ao Ministro da Justiça no prazo de 60 dias;
- ✓ Ministro da Justiça tem 30 dias para: (a) declarar via portaria os limites da área e determinar sua demarcação física; (b) prescrever diligências a serem cumpridas em 90 dias; ou (c) desaprovar a identificação com base no § 1º do Art. 231 da Constituição;
- ✓ FUNAI demarca a área e, em caráter prioritário, o INCRA reassenta os eventuais ocupantes não-índios;
- ✓ Presidente da República decreta a homologação da terra indígena;
- ✓ FUNAI registra a área no cartório de imóveis e no SPU em 30 dias.

Anexo 2: Sinopse da criação de Parques Nacionais no Brasil.

Etapa	Períodos	Foco	Comentários
1ª	1937 – 1939	Criação do Parque Nacional de Itatiaia	Além das belezas cênicas da Região Sudeste e Sul do país, a densidade populacional, a disponibilidade de dados científicos e o acesso às localidades provavelmente influenciaram na criação de três parques nessas regiões. Barretto Filho (2001) caracteriza este período pela atribuição de sentidos ao espaço delimitado como Parque, ainda que existam oferta cênica e demanda turística.
2ª	1959 – 1961	Centro-Oeste	Além dos três parques criados no Sul e três no Leste, foram criados três parques em Goiás e um em Brasília, o que indica a influência da construção de Brasília, com a abertura de estradas e a intensificação do fluxo migratório. Também foram criados os dois primeiros parques do Nordeste. Barretto Filho (2001) enriquece este período ao analisar três temas. Primeiro, sobre a situação das unidades criadas e depois anuladas ou re-categorizadas, refletindo o “momento histórico, [onde] a instabilidade interpretativa e administrativa é a regra” (132). Segundo, sobre as motivações estéticas e utilitaristas que levaram à criação do Parque Nacional de Brasília, e as motivações étnicas atribuídas aos Parques Nacionais do Araguaia e do Xingu. Terceiro, o papel geopolítico do Xingu no contexto da Segunda Guerra, quando se fazia necessária à abertura de pistas de pouso no planalto central e, por isto, ele seria gerido pela Fundação Brasil Central, responsável pela abertura dos <i>sertões</i> ; e o Araguaia que seria o corolário do Plano de Metas do governo JK e a indicação da nova fronteira. Entre 1962 e 1970, não foi criado nenhum parque. Aparentemente, em função da crise institucional oriunda do governo de exceção; da priorização de outros programas voltados para a consolidação e a estabilidade do novo modelo político; e das discussões em torno dos grandes projetos desenvolvimentistas.
3ª	1971 – 1974	Primeira ênfase na Amazônia	Nesse período foram criados três parques, um em Minas Gerais, outro entre o Rio de Janeiro e São Paulo e, por fim, o primeiro da Amazônia. O primeiro parque na Amazônia reflete o período no qual, a região estava no centro do debate nacional sobre desenvolvimento físico, econômico e sua integração nacional. Em 1966, criou-se a SUDAM, que recomendou um levantamento detalhado sobre a região, a ser feito pelo Projeto RADAMBRASIL. Entre os resultados desse projeto está a criação de unidades de conservação nas paisagens mais representativas da região. Em 1970, o PIN propõe a concretização das indicações feitas por meio do POLAMAZÔNIA, o que culminou no Parque Nacional da Amazônia e na proposição de criar uma unidade de conservação em cada um dos quinze pólos de desenvolvimento. Paralelamente, os grandes projetos promoviam a ocupação desordenada da região e preocupavam os meios científicos, abrindo espaço para propostas conservacionistas. O II PND, abrangendo de 1975 a 1979, propôs novas unidades para região. Com isto, o IBDF elaborou o Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil, com intuito de estudar detalhadamente as áreas prioritárias para conservação, dentre as quais: a Amazônia.
4ª	1979 – 1983	Segunda ênfase na Amazônia	Dos oito parques criados nesse período, metade está na Amazônia juntamente com cinco das seis reservas biológicas criadas. Esse desempenho está amparado: no processo histórico precedente que propôs a criação de unidades na região; na aplicação dos critérios técnico-científicos de identificação das áreas prioritárias; e no interesse do governo brasileiro em “mostrar sua soberania e preocupação com o futuro da Amazônia” (20:22).

(Fonte: Quintão, 1983; Barretto Filho, 2001)

Anexo 3

Sinopse das ações de manejo de unidades de conservação.

Etapa	Ação de manejo	Descrição
	Criação da Unidade	A partir da "Avaliação e Identificação de Áreas e Ações Prioritárias para Conservação, Utilização Sustentável e Repartição de Benefícios da Biodiversidade Brasileira" (Brasil. MMA, 2002) foram definidas as áreas importantes para constituição de unidades, as quais, uma vez coincidindo com algum programa que garanta recursos – projeto, programa ou demanda superior – acaba sendo viabilizada sua criação. Antes disso são realizados estudos, audiências públicas e definidos os limites da unidade para então, propor o decreto de criação.
	Regularização Fundiária	A partir do SNUC e da sua regulamentação, a regularização fundiária feita sob a propriedade e/ou posse, garantiu tratamento singular às populações tradicionais afetadas pela criação da unidade. Assim, seriam firmados termos de compromisso entre o órgão gestor e as populações visando compatibilizar os objetivos da unidade com as necessidades das comunidades. Estes termos valeriam até o reassentamento dessas comunidades, respeitando os prazos definidos na legislação.
	Planejamento da Unidade (Plano de Manejo)	Documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (SNUC, 2000).
	Planejamento Operacional de Atividades (POA)	Planejamento físico-financeiro da unidade.
	Implantação de infraestrutura (Investimento)	Investimentos na UC (construção e instalação de edificações, por exemplo).
	Proteção da Unidade	Controle preventivo ou não de todas as ameaças, a saber: desde as invasões, as caçadas até os aceiros contra incêndios e coisas assim.
	Uso público	Programa de interpretadas da unidade para o público visitante.
	Parcerias	Programas de co-gestão, gestão partilhada, convênios ou outras formas de participação da gestão da unidade.
	Pesquisa	Controle e delineamento dos projetos propostos para investigação científica e as etapas consecutivas.
	Educação ambiental	Atividades de educação ambiental.
	Participação Social	Implementação do conselho da unidade.
	Monitoramento ambiental	Acompanhamento dos indicadores de desempenho da unidade visando estabelecer avaliações e prognósticos.

(Fonte: Guia do Chefe IBAMA/GTZ, 2000)

Unidades de Conservação Federais e Terras Indígenas na Amazonia Legal

