

# Biopolítica e desterritorialização dos povos indígenas e quilombolas: uma análise das proposições legislativas de (re)definição das normas de reconhecimento territorial

Biopolitics and deterritorialization of indigenous and *quilombola* people: an analysis of legislative proposals that (re)define the norms for territorial recognition

Biopolitique et déterritorialisation des peuples indiens et quilombolas: une analyse des projets de loi de (re)définition des normes de reconnaissance territoriale



Carolina de Freitas Pereira

Universidade Federal Fluminense - Viçosa - Rio de Janeiro - Brasil

[ninadfp@gmail.com](mailto:ninadfp@gmail.com)

**Resumo:** O artigo analisa as proposições legislativas que tramitam no Congresso Nacional para a gestão do que deputados e senadores ruralistas classificam como “riscos ao desenvolvimento do país” ocasionados pelas demarcações de territórios indígenas e quilombolas. Objetiva-se compreender como essas peças visam consolidar determinada concepção de interesse nacional e como, por consequência, operacionalizam um projeto de regulação da vida dos povos indígenas e quilombolas. Para tanto, as propostas legislativas levantadas nos sites da

Câmara e do Senado foram estudadas à luz das reflexões teóricas de Michel Foucault sobre mecanismos biopolíticos. Como resultado, o estudo concluiu que as propostas legislativas são operacionalizadas como mecanismos biopolíticos de desterritorialização de povos indígenas e quilombolas, posto que se voltam aos interesses de liberação dessas terras das condicionantes associadas à presença desses povos, de forma a possibilitar a exploração do agronegócio e da mineração.

**Palavras-chave:** Biopolítica. Desterritorialização. Agronegócio. Mineração. Indígenas. Quilombolas.

**Abstract:** This manuscript analyzes legislative proposals that are being processed in the National Congress for the management of what ruralist deputies and senators classify as "risks to the country development" caused by demarcation of indigenous and *quilombola* territories. The objective is to understand how these legislative pieces could consolidate a certain conception of national interest and, consequently, how they could operationalize a project to regulate the lives of indigenous and *quilombola* peoples. The legislative proposals were obtained from the Chamber and Senate websites and were studied according to the theoretical reflections of Michel Foucault about biopolitical mechanisms. As a result, the study concluded that those legislative proposals are operated as biopolitical mechanisms for the deterritorialization of indigenous and *quilombola* peoples, because they focus on interests of liberating these territories from the conditions associated with the presence of these peoples, in order to enable the exploitation of agribusiness and mining.

**Keywords:** Biopolitics. Deterritorialization. Agribusiness. Mining. Indigenous. *Quilombolas*.

**Resume:** L'article analyse les projets de loi qui circulent au sein du Congrès National afin de gérer ce qui est considéré par les députés et sénateurs comme des "risques au développement du pays", résultant de la démarcation des territoires indiens et *quilombolas*. Il a pour but de comprendre comment ces pièces visent à consolider un certain concept d'intérêt national et comment, par conséquent, elles mettent en œuvre un projet de réglementation de la vie des peuples indiens et *quilombolas*. Pour cela, les propositions législatives ont été relevées sur les sites de la Chambre des Députés et du Sénat et étudiées à la lumière des réflexions théoriques de Michel Foucault sur les mécanismes biopolitiques. L'étude en a conclu que ces propositions législatives sont mises en œuvre en tant

*quilombolas*, étant donné qu'elles sont guidées par l'intérêt de libérer ces terres des contraintes liées à la présence de ces peuples, de sorte à rendre possible l'exploitation du sol par les industries agro-alimentaire et minière.

**Mots-clés:** Biopolitique. Déterritorialisation. Agro-Alimentaire. Exploitation Minière. Indiens. *Quilombolas*.

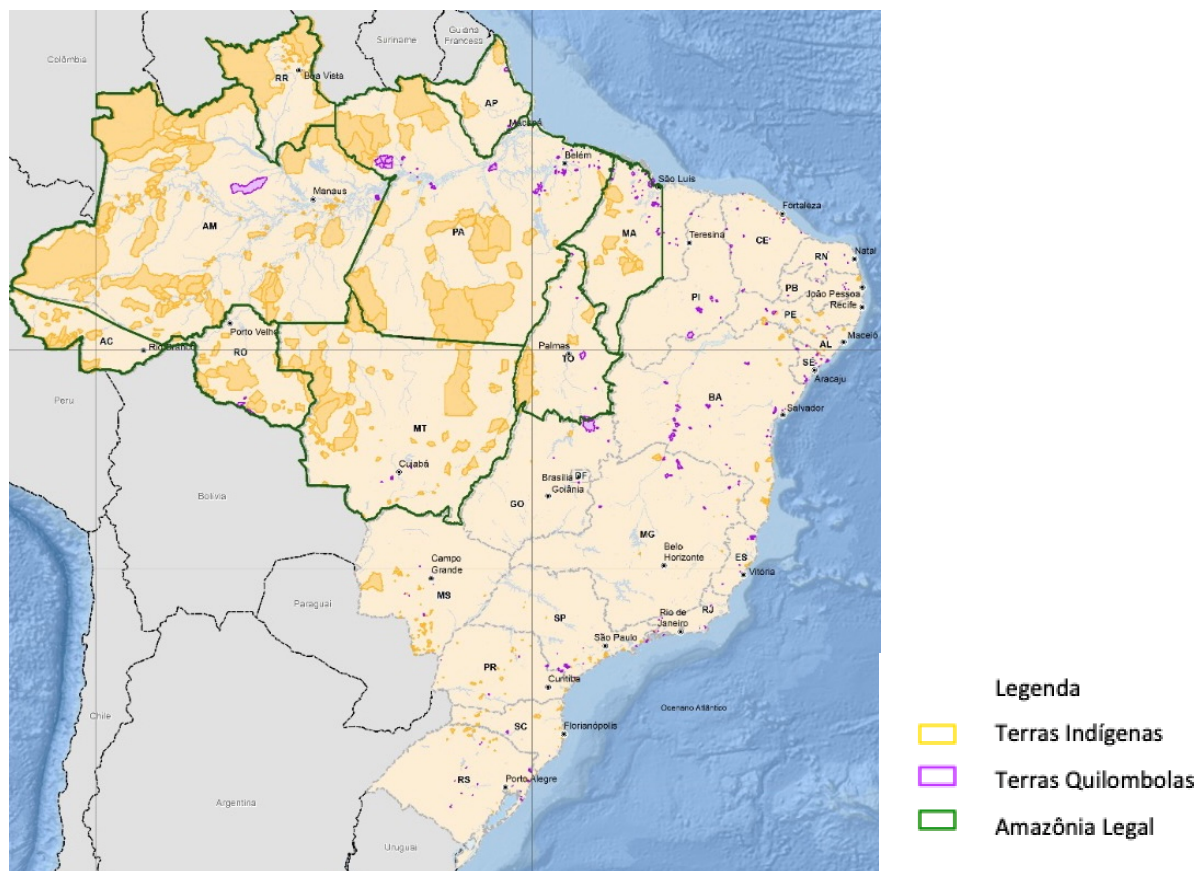
## Introdução

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) é uma base doutrinária inovadora em termos da relação do Estado brasileiro com os povos indígenas e negros. Ela legitimou políticas redemocratizantes de reconhecimento da diversidade sociocultural e estabeleceu um regime jurídico de legalização dos direitos territoriais (via Artigo 231 do Capítulo VIII, que trata dos índios; e Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição (ADCT) que trata dos remanescentes das comunidades dos quilombos). O direito ao território implica, do ponto de vista material, o acesso aos meios de produção, notadamente à terra, à água e aos recursos naturais que permitem um modo de viver próprio a esses povos. Por isso se associam com outros direitos, como ao meio ambiente, de que trata o Artigo 225 da CF/88.

As supracitadas legislações e outras correlatas, especialmente as Leis e Decretos que regulamentam os processos de reconhecimento dos direitos territoriais desses povos, abriram caminhos formais para a regularização de Terras Indígenas (TIs) e Territórios das Comunidades Remanescentes de Quilombolas que, entre avanços e limitações, chegam a cerca de 13% do território nacional, sem contar aquelas que ainda se encontram em processo de reconhecimento. Destaca-se que a grande maioria desses territórios se encontra nas regiões Norte e Nordeste. Cerca de 98% das TIs se localiza na Amazônia Legal. Com relação às terras quilombolas, os estados com mais comunidades tituladas (56 e 23, respectivamente) são Pará (Norte) e Maranhão (Nordeste, com parte do território na Amazônia Legal), representando 65,2% do total de comunidades quilombolas tituladas no Brasil (vide Figura 1) (INCRA, [s.d.]).



Figura 1 - Terras reconhecidas como quilombolas e indígenas no Brasil



Fonte: Produzido pela autora com base no Acervo Fundiário do Inca (2022)

Concomitantemente, essas regiões também são estratégicas para a evolução da agenda neoextrativista (Gudynas 2009, 2012; Milanez e Santos 2013), representada de forma expressiva pelas atividades do agronegócio (que exige a incorporação de novas terras para a produção de produtos como soja, milho e cana-de-açúcar e para a pecuária) e da mineração. Em 2016, 34% do território reconhecido como indígena na Amazônia Legal tinha algum interesse minerário incidente (“Em terra”, 2016) e os dados atuais mostram que houve um aumento de 91% dos pedidos para pesquisa e lavra nesses territórios desde o início do governo de Jair Bolsonaro (“A mineração”, 2020).

Destacamos que a existência das Terras Indígenas (TIs) e dos Territórios das Comunidades Remanescentes de Quilombolas impõem restrições ao avanço das atividades do agronegócio e da mineração, tanto do ponto de vista jurídico-formal, quanto pela resistência dos grupos e povos à subordinação à lógica de uso racional e espoliativo da terra. Para a resolução desses “problemas” observou-se a intensificação da atuação da Bancada

Ruralista no Congresso Nacional com o intuito de readequar as normas jurídico-formais que regem o reconhecimento dos direitos territoriais indígenas e quilombolas.

Com base em uma narrativa que associa a promoção do agronegócio e da mineração ao “interesse nacional” (Bruno, 2010; Firmiano, 2012; Milanez e Santos, 2013; Moreira, 2007), apresentam-se os territórios indígenas e quilombolas como causas de perdas de produtividade e de expropriação de propriedades, sendo, portanto, considerados obstáculos ao crescimento desses setores e, conseqüentemente, do país.

Compreendemos essas peças legislativas como dispositivos biopolíticos (Foucault, 2008), posto que se voltam à consolidação de concepções de mundo e regulações da vida da população de caráter desterritorializante (Haesbaert, 2006; 2007) para povos indígenas e quilombolas. Trata-se no artigo de uma problemática que envolve as possibilidades de leitura das mediações e relações por meio das quais os interesses de determinados sujeitos se conformam em termos espaciais – o que implica a territorialização para uns e a desterritorialização para outros.

A relevância do estudo se demonstra no fato de trazer à tona a visão de conjunto que evidencia um padrão de atuação e objetivos que se voltam à tentativa de reenquadrar as possibilidades de reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas no âmbito da estrutura (colonial) do regime administrativo estatizado, de forma a liberar todo o estoque de terras passíveis de se tornar terras de mercado.

## Impactos das mudanças legislativas sobre os territórios indígenas e quilombolas

Foram identificadas 48 proposições legislativas (contabilizando-se as apensadas<sup>1</sup>) que visam alterar e/ou revogar normas jurídicas de reconhecimento dos direitos territoriais indígenas e quilombolas tramitando no Senado e na Câmara de Deputados (Congresso Nacional). As proposições legislativas se voltam a limitar os direitos territoriais indígenas e quilombolas, resguardados direta ou indiretamente pelas 13 normas jurídicas que propõem alterar.

**Quadro 1 - Proposições legislativas que visam alterar e/ou revogar normas jurídicas de reconhecimento dos direitos territoriais indígenas e quilombolas**

Regulamentações ou Mudanças sugeridas	Proposições legislativas	Normas a serem modificadas	Ação Contra
Definir a hipótese de "relevante interesse público da União" e regulamentar a exploração e o aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas	<b>Projeto de Lei Complementar PLP 260/1990</b> e apensados (PLP 227/2012 e PLP 316/2013)	Art. 231 CF	Indígenas
	<b>Projeto de Lei PL 1610/1996</b> e apensados (PL 7099/2006; PL7301/2006; PL 5265/2009, PL 3509/2015 e PL 5335/2016; PL 4447/2019 e PL 1737/2020)	Arts. 176 e 231 CF	Indígenas
	<b>Projeto de Lei PL 191/2020</b>	Arts. 176 e 231 CF	Indígenas
Mudar a competência da demarcação de terras indígenas e quilombolas do Poder Executivo (Incra, Fundação Palmares e Funai) para o Legislativo (Congresso Nacional)	<b>Proposta de Emenda à Constituição PEC 38/1999</b>	Arts. 52 e 231 CF	Indígenas
Mudar a competência da demarcação de terras indígenas e quilombolas do Poder Executivo (Incra, Fundação Palmares e Funai) para o Legislativo (Congresso Nacional) / Fixar o dia 5 de outubro de 1988, data em que a Constituição foi promulgada, como "marco temporal" para definir o que são as terras permanentemente ocupadas por indígenas e quilombolas / Reconhecer direito à indenização aos que ocupam terras indígenas	<b>Proposta de Emenda à Constituição PEC 215/2000</b> e apensadas (PEC 579/2002; PEC 156/2003; PEC 257/2004; PEC 275/2004; PEC 319/2004; PEC 37/2007; PEC 117/2007; PEC 161/2007; PEC 291/2008; PEC 411/2009 e PEC 415/2009)	Arts. 49, 68, 225 e 231 CF	Indígenas e Quilombolas
	<b>Projeto de Lei PL 490/2007</b> e apensados (PL 1218/2007; PL 1606/2015; PL 2302/2007; PL 2311/2007; PL 3896/2012; PL 1003/2015; PL 5993/2009; PL 2479/2011; PL 6818/2013; PL 1218/2015; PL 1216/2015)	Leis 4.504/1964, 6.001/1973 e 10.406/2002; Decreto 1.775/1996	Indígenas e Quilombolas
Sustar a aplicação dos procedimentos administrativos de demarcação das terras indígenas e quilombolas	<b>Projeto de Decreto Legislativo PDC 44/2007</b>	Decreto 4.887/2003	Quilombolas
	<b>Projeto de Decreto Legislativo PDC 326/2007</b>	Decreto 4.887/2003	Quilombolas
	<b>Projeto de Decreto Legislativo PDC 1346/2008 e apensados (PDC 1259/2013)</b>	Decreto 1.775/1996	Indígenas
Fixar o dia 5 de outubro de 1988, data em que a Constituição foi promulgada, como "marco temporal" para definir o que são as terras permanentemente ocupadas por indígenas e quilombolas	<b>Projeto de Lei PL 3654/2008</b>	Art. 68 ADCT	Quilombolas
Tornar possível a posse indireta de terras indígenas à produtores rurais na forma de concessão - as denominadas "parcerias agrícolas"	<b>Proposta de Emenda à Constituição PEC 237/2013</b>	Art. 176 CF	Indígenas
Judicializar os processos de demarcação de terras indígenas	<b>Projeto de Lei do Senado PLS 349/2013</b>	Lei nº 6.001/1973	Indígenas
Facilitar o acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas - sancionado na Lei n. 13.123 (2015)	<b>Projeto de Lei PL 7735/2014</b>	Art. 225 CF e Decreto 2.519/1998	Indígenas
Sustar a aplicabilidade dos critérios de auto-atribuição, auto-definição e consulta prévia, livre e informada de que tratam a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT)	<b>Indicação INC 6346/2014</b>	Decreto 5.051/2004	Indígenas e Quilombolas
	<b>Projeto de Decreto Legislativo PDC 1471/2014</b>	Decreto 5.051/2004	Indígenas e Quilombolas

Fonte: Elaboração própria com base em dados da Câmara dos Deputados e do Senado, 2021.

As propostas de regulamentação da exploração e do aproveitamento de recursos minerais em terras indígenas têm uma série de características que são prejudiciais a este grupo populacional: não estabelecem a exigência expressa de estudos de impactos ambientais advindos da exploração minerária nas terras indígenas (dos 9 projetos que tratam do tema, o único que coloca essa exigência é o Projeto de Lei PL 5335 (2016)); prevêem ínfima participação dos índios nos resultados das lavras e não utilização de forma livre desses recursos pelos índios (entre 0,5% tal como no Projeto de Lei PL 4417 (2019) e 30% a exemplo do Projeto de Lei PL 5265 (2009)); não especificam os termos da consulta às comunidades (à exceção do Projeto de Lei PL 3509 (2015) e Projeto de Lei PL 5335 (2016)); não estabelecem limites de extensão ao território a ser explorado em uma mesma TI (salvo no Projeto de Lei PL 1737 (2020) que limita a área concedida por indivíduo, mas não limita o número de indivíduos); não regulamentam de forma detalhada a garimpagem; além de não assegurar a prioridade aos índios para a exploração em suas terras. O Projeto de Lei PL 5265 (2009) vai além e propõe que não sejam demarcadas novas terras indígenas sem o prévio levantamento das suas potencialidades geológicas.

As justificativas das propostas de mudança da competência da demarcação de terras indígenas e quilombolas do Executivo para o Legislativo se fazem sob a roupagem de adequação aos princípios legislativos e respeito aos sujeitos legítimos para representar os interesses do povo brasileiro. No entanto, na análise contextual do Congresso Nacional Brasileiro e, mais precisamente, do perfil dos deputados e senadores que respondem pela autoria das proposições, o que se observa é uma forte influência e atuação comprometida com a causa e os interesses ruralistas – ou seja, com o avanço do agronegócio e da mineração. Em um Congresso notadamente alinhado com os interesses das classes patronais, o que se prevê é que essa mudança representará, na prática, o fim das demarcações de terras indígenas e quilombolas e a revisão com possível diminuição de áreas já demarcadas em contextos de conflitos com interesses de grandes fazendeiros e agentes especuladores.

Na fala do deputado Almir Sá (PPB-RR), autor da Proposta de Emenda à Constituição PEC 215 (2000), o alinhamento com esses interesses fica mais claro: *45% do seu território [de Roraima] já está comprometido com demarcações de áreas indígenas, localizadas especialmente em áreas de fronteira. Sr. Presidente, no caso específico de Roraima, a estratégia das ONG e da Funai é atingir novas demarcações e ampliar as áreas já existentes, com o objetivo de*



*demarcações e ampliar as áreas já existentes, com o objetivo de inviabilizar economicamente o estado*<sup>2</sup>. Parte das elucubrações dos deputados e senadores sobre a competência para a demarcação das terras indígenas e quilombolas passa também pela deslegitimação do trabalho da Funai, do Incra e dos antropólogos, colocando em suspeição a atuação desses órgãos e profissionais e os laudos por eles produzidos, bem como a própria existência dos indígenas e quilombolas.

Para o caso das propostas de incorporação da tese do marco temporal, redefinindo a noção de terras tradicionalmente ocupadas, o que se avalia de impacto é que na prática os povos indígenas e quilombolas não terão direito a terras se não as ocupavam em 1988. O marco temporal restringe a tradicionalidade da ocupação indígena e quilombola e, portanto, coloca em risco inclusive a validade das terras já homologadas.

Essa interpretação nega o direito à terra a índios e quilombolas que não as estiverem ocupando desde 1988 e o direito originário (pré-existente a qualquer ato) dos povos indígenas sobre suas terras. Assim, se constitui como uma forma de invisibilizar os processos históricos de expropriação que marcam as trajetórias desses povos, e resulta numa tentativa de manutenção desse padrão, posto que torna inviável que as comunidades possam reaver os territórios que expressam os vínculos com a tradicionalidade que lhes conforma. É uma maneira de retirar a responsabilidade no tempo por processos político-sociais (que dizem respeito a sociedade como um todo) de expropriação territorial desses povos. Mais uma vez invisibilizando-os ou diminuindo a sua importância, quando por exemplo, argumentam que índios não necessitam de terras e sim de cidadania e assistência básica. Dessa forma, sustenta-se a perspectiva política do abandono do passado, de negação das violações históricas e recorrentemente praticadas, para se afirmar o passado-presente de privilégios (e para que este se perpetue).

A proposta para a legalização das “parcerias agrícolas” representa a permissão de iniciativas em que os índios cedem parte de seu território para a produção de grãos, notadamente de soja. Embora ilegal, durante o primeiro mandato do então governador Blairo Maggi – dono do Grupo Maggi, um dos maiores produtores e exportadores de soja do país – foi estabelecida a primeira “parceria” com índios Pareci. Análise do ISA (2006) aponta que no contexto das “parcerias agrícolas” os indígenas recebem retorno ínfimo do lucro resultante e que nessas terras se

estabeleceram fortes clivagens entre os povos, além de situações de degradação dos recursos naturais e dependências.

Como resultado, se conformaram novas situações de degradação dos recursos naturais e dependências – novas formas de exploração e de exercício tutelar que enfraqueceram a autonomia dos índios sobre as decisões que dizem respeito à sua vida e a possibilidade de abertura de outras frentes de subsistência e organização (ISA, 2006). Nesse caso, a perspectiva de integrar os índios ao desenvolvimento do país é ponto de partida, justificando-se a miséria de algumas comunidades indígenas pela ausência de empreendimentos econômicos nos moldes competitivos, de excelência técnica e produtiva agroindustriais. Justificando sua proposta com o argumento de retirar os índios da miséria social em que vivem, os ruralistas oferecem aos índios a solução de produzir para o agronegócio em suas próprias terras em condições de desigualdade e como mão-de-obra barata.

As proposições de sustação do Decreto nº 1.775 (1996) e do Decreto nº 4.887 (2003) que regulamentam, respectivamente, os processos de demarcações de terras indígenas e quilombolas, se encontram arquivados. Se fossem aprovadas, todos os processos de titulação em curso (e futuros) seriam paralisados por falta de regulamentação. No entanto, a quantidade de proposições que são reeditadas ou que são reabertas exatamente com o mesmo texto deixa em aberto a possibilidade de que, não se aprovando rapidamente a Proposta de Emenda à Constituição PEC 215 (2000), elas voltem a tramitar.

A solução proposta pelo Projeto de Lei do Senado PLS 349 (2013) é criminalizar as ocupações indígenas das terras originais em situações de conflito (chamadas pelos representantes do agronegócio de “invasões”), tornando-as interditas ao processo de criação de terras indígenas pelo prazo de dois ou quatro anos ou suspender os processos administrativos já em curso. Isso quer dizer que se criminaliza o movimento organizado de ocupações, abre-se o precedente para ações ainda mais violentas contra os índios, e estabelece a premência do direito à propriedade privada sobre o direito originário dos índios sobre as terras tradicionais, além de judicializar e, portanto, embarrear ainda mais os processos já morosos de demarcação. Fazem uso instrumental da noção de democracia que, por assim dizer, revela a permanência de um *ethos* autoritário – tradição do poder arbitrário, percepção conservadora de nação - que delimita e limita as concepções de

democracia e do próprio Estado Democrático de Direito (Silveira; Gandra, 2009).

Sobre o reconhecimento do direito à indenização aos que ocupam terras indígenas, é consenso que o próprio Estado precisa se responsabilizar por ter viabilizado a ocupação dessas áreas por fazendeiros e agricultores que possuem títulos legais de propriedade. Contudo, como bem aponta Brum (2015), o termo “legais” deve ser bem sublinhado, para que tal instrumento não se transforme em mecanismo de legalização de terras griladas.

As propostas para sustar a aplicabilidade dos critérios de auto-atribuição, auto-definição e consulta prévia, livre e informada, de que tratam a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Indicação INC 6346 (2014) e o Projeto de Decreto Legislativo PDC 1471 (2014), ferem a soberania desses povos sobre o uso e gestão das riquezas dos territórios que lhes pertencem. Ademais faz ressurgir a ideia da incapacidade dos índios, inclusive responsabilizando-os por problemas relativos ao “progresso nacional” e pelas mazelas de suas próprias realidades de vida. Usa-se também uma linguagem de oposição entre território nacional e terras indígenas, e reafirma a necessidade de preservação do primeiro frente a possíveis riscos ao controle e soberania nacional que relacionam com as demarcações das TIs.

O acesso ao patrimônio genético e aos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas de que tratava o Projeto de Lei PL 7735 (2014), sancionado na Lei n. 13.123 (2015) ou Lei da Biodiversidade, é estratégico para as empresas multinacionais, que objetivam utiliza-los na produção agrícola (controle oligopolistas das sementes) e na indústria farmacêutica. O desenvolvimento de produtos com base na biodiversidade implica em claro privilégio ao projeto de uso tecnológico e mercadológico da mesma. No modelo neoextrativista de exploração econômica é cada vez mais estratégico o controle sobre os recursos naturais (fontes de energia, água, solos cultiváveis), e as questões relacionadas à biotecnologia e às patentes se colocam como novas formas de poder e de conversão da natureza em recurso econômico.

As iniciativas descritas anteriormente representam tentativas de (re)definir os marcos legais que regem o reconhecimento dos territórios indígenas e quilombolas, de forma a mudar as perspectivas de usos territoriais – do comum/coletivo para o privado. Em conjunto, os objetivos das proposições buscam possibilitar: a) a legalização da exploração de riquezas naturais em

Terras indígenas já demarcadas e a posse por equipamentos privados e públicos, por meio da viabilização de empreendimentos econômicos e atividades de impacto, como a exploração mineral e de potenciais hidrelétricos e a construção de oleodutos, gasodutos, portos, aeroportos, linhas de transmissão de energia, entre outros; além de obras de infraestrutura (estradas, ferrovias e hidrovias), bem como assentamentos rurais de não indígenas e atividades agropecuárias, inclusive mediante arrendamento de terras; b) a inviabilização de novas demarcações e abertura para a revisão de demarcações já homologadas, por meio da institucionalização do Congresso Nacional como responsável pelas demarcações (uma vez que há claro alinhamento com os interesses das classes patronais), do estabelecimento do marco temporal de ocupação e da criminalização dos processos de demarcação de TIs com imbróglis judiciais; c) a vulnerabilização do patrimônio genético, conhecimento, participação e soberania dos povos tradicionais, via extinção da necessidade de consulta e participação dos povos indígenas e comunidades quilombolas nos processos de decisão sobre atividades que impactam as comunidades, e da supressão da necessidade de autorização prévia das comunidades para pesquisas com patrimônio genético brasileiro e conhecimento tradicional associado, assim como o desenvolvimento de produtos com base na biodiversidade.

## Biopolítica e desterritorialização de povos indígenas e quilombolas

No âmbito das questões desenvolvidas por Michel Foucault sobre o poder, a ênfase dada aos mecanismos contemporâneos de organização da vida e do comportamento da população é elucidativa para a análise proposta pois evidencia que esses mecanismos implicam em conformação de concepções de mundo, regulações, discursos e políticas de agenciamento da vida (e da morte).

As técnicas normalizadoras “são mecanismos regulamentadores que incidem sobre a população enquanto tal e que permitem, que induzem comportamentos” (Foucault, 1999, p. 299-300). Por meio dessas é operado um paradigma de poder que se torna cada vez mais central: o da biopolítica (Foucault, 1999).



Este se

dirige não ao homem-corpo, mas ao homem vivo, ao homem ser vivo; no limite, se vocês quiserem, ao homem-espécie. [...] a nova tecnologia que se instala se dirige à multiplicidade dos homens, não na medida em que eles se resumem em corpos, mas na medida em que ela forma, ao contrário, uma massa global, afetada por processos de conjunto que são próprios da vida, que são processos como o nascimento, a morte, a produção, a doença, etc (Foucault, 1999, p. 289).

Entendemos que os discursos e as propostas legislativas dos Deputados e Senadores ruralistas são tipos de técnicas normalizadoras. A reformulação das normas, dos estatutos sociais (“bylaws turns”), afetam os espaços de propriedades pois influenciam a vida social e as relações de poder, tais como as possibilidades de uso e apropriação da terra e dos recursos naturais (Blomley, 2003).

Com base em cenários de segurança, entendida como “uma relação entre o presente que se percebe e o futuro que se antecipa nas prospecções cotidianas” (Soares, 2012, p. 294), formulam as proposições que consideram atender a essa expectativa, caracterizada pela qualidade positiva e estável (segurança) em oposição ao medo e a instabilidade de expectativas (insegurança). As expectativas são, portanto, soluções e problemas que quando submetidos à “colonização jurídico-política” se convertem em objeto de políticas públicas específicas, construindo assim o futuro que se imagina. A lei e a ordem são apanágios da segurança da população, hoje formuladas por processos não democráticos (desiguais) com o uso de termos que ensejam reprimir as situações que levam à insegurança por eles desenhada (Soares, 2012).

No caso estudado, a operacionalização das linhas de força se revela em assertivas que colocam em oposição os “interesses da nação” e a existência das terras indígenas e quilombolas e, conseqüentemente, dos sujeitos a que elas se referem. Há uma narrativa – embasada em dados, imagens e discursos – que se presta a demonstrar uma oposição entre o homem branco, que alimenta o país, e os povos indígenas e quilombolas, que invadem, imobilizam e impedem que a terra seja trabalhada e produza. O que se chama de “segurança da população” (ou da nação) envolve a garantia de defesa dos usos privados e mercadológicos dos recursos naturais – terras, recursos minerais, patrimônio genético

recursos naturais – terras, recursos minerais, patrimônio genético e seus conhecimentos associados - contra o que se toma como Outridade (Kilomba, 2019), ou seja, os indígenas e quilombolas.

Assim, coloca-se como necessária a criação de mecanismos de poder para a gestão - redução e controle – desses riscos e perigos, o que levaria a um cenário considerado seguro. Para tanto são criados dispositivos para a administração da “segurança da população”. A segurança procura “criar um ambiente em função de acontecimentos ou de séries de acontecimentos ou de elementos possíveis, séries que vai ser preciso regularizar num contexto multivalente e transformável” (Foucault, 2008, p. 27).

Nesse contexto, as normas jurídicas são instrumentos de poder-saber. Por meio das formas racionais dos dados, da demonstração e da arte de persuadir, conformam-se nesse lócus novas formas de assujeitamento e subjetividades, de verdades e regras sociais condizentes com a lógica e modelo de relações socioespaciais neoliberal e com a mentalidade conservadora e latifundiária. Os deputados e senadores advogam, legislam e atuam nesse sentido. São sujeitos de verdade – propõem relações de verdade - definidos a partir e como resultado de suas concepções de mundo.

A vida de indígenas e quilombolas só é considerada útil se eles progredirem, se desenvolverem e se incorporarem à nação, ao “todo”. Esse discurso é importante pois justifica o estabelecimento de mecanismos para a gestão do problema (os riscos que geram ao desenvolvimento do país e à segurança dos produtores rurais), buscando-se trazer os fatores determinados como desfavoráveis ao estabelecimento da segurança para o mais próximo possível da “normalidade”.

O desmonte das normas de reconhecimento territorial das terras indígenas e quilombolas e a conseqüente produção da morte desses povos ou, como nas palavras de Foucault (1999, p. 306), “a aceitabilidade de tirar a vida numa sociedade de normalização [...] o fato de expor à morte, de multiplicar para alguns o risco de morte ou, pura e simplesmente, a morte política, a expulsão, a rejeição, etc,” justifica-se pelo “bem de todos e felicidade geral da nação”<sup>3</sup>. Em nome dos “interesses nacionais” colocam-se como válidas a desterritorialização, a precarização e a contenção daqueles classificados como indesejados.

Tratamos de desterritorialização porque as mudanças sugeridas resultariam em efetiva instabilidade ou fragilidade

territorial, ocasionando perda no controle sobre o território e precarização das condições de vida desses povos, tanto pela perda de recursos materiais, quanto pela inviabilização da expressão cultural e simbólica (Haesbaert, 2006). Como bem chama a atenção Souza (2013) a privação do acesso a recursos e riquezas é a consequência mais comum dos processos de desterritorialização, que implicam também mudanças nos modos de vida, culturas e limites à própria sobrevivência.

O que se observa no âmbito desta pesquisa é a conformação de um discurso que se baseia em concepções e projeções de território a serem conformados/regidos pelas leis de mercado e da propriedade/uso privado. Concomitantemente, isso implica em interdições a outras formas de territorialidade (desterritorialização), tais como as indígenas e quilombolas.

Neste contexto, imbuídos desse poder estatal (de representante dos interesses nacionais), os deputados e senadores elaboram, racionalizam e justificam as proposições como mecanismos de cuidado com a vida da população brasileira frente à demarcação das terras indígenas e quilombolas, que são categorizadas como obstáculos ao desenvolvimento (Neto, 2008).

Em nossa análise fica claro que a forma de governo estatal se articula a do mercado. As condições do mercado, da economia e da propriedade são instrumentos prático-discursivos de agenciamento da vida da espécie humana (da coletividade). Neto (2008, p. 59) acentua que um dos elementos da sociedade biopolítica é governar de forma a “fazer com que todo fenômeno social seja também uma atividade econômica”. Para que não haja o ingovernável e nem diferenças entre governados e população, não deve haver diferenças entre sociedade e mercado, ou seja, tudo deve se tornar mercado.

Nesse contexto, o mercado foi alçado à categoria de instrumento de constituição de lógica do mercado. O problema gira em torno do sucesso ou fracasso da ação governamental em assegurar o crescimento e o desenvolvimento econômico da nação (Foucault 1999; 2008; Tótorá, 2011). Requer que se filtre “toda a ação do poder público em termos de oferta e procura, em termos de eficácia quanto aos dados desse jogo, em termos de custo implicado por essa intervenção do poder público no campo do mercado” (Foucault, 2008, p. 338).

Os legisladores atuam para produzir mecanismos regulamentadores que induzem comportamentos a partir de

esquemas de verdade e regras sociais. Por meio das proposições, intentam cristalizar certas verdades e regras que reverberam em termos de controle biopolítico e de redefinição de marcos territoriais. As proposições jurídicas destacadas são mecanismos de poder que objetivam incidir sobre a vida dos povos indígenas e quilombolas, transformando as possibilidades de uso e apropriação dos recursos e da terra.

As terras indígenas e quilombolas são colocadas como infortúnios ao agronegócio e à mineração, que são posicionados como caminho seguro para o “desenvolvimento” e “crescimento” da nação. Em nome desse projeto de prosperidade são formuladas e executadas determinadas reestruturações. Por meio de mecanismos biopolíticos constitui-se um regime de desterritorialização que, através da atuação do poder legislativo, reconfigura as normas de gestão e controle do território que estão fora da lógica de mercado (ainda que estejam reconhecidas constitucionalmente), de forma a responder ao objetivo de liberação de terras para o avanço do agronegócio, o que implica em desterritorialização para os povos indígenas e quilombolas.

## Considerações Finais

Uma vez que a expansão do agronegócio e da mineração e a reestruturação formal do mercado de terras exigem a liberação do máximo de terras e recursos minerais possível, colocam-se como necessárias a tramitação e reconhecimento de ações, no Legislativo e no Judiciário, que toquem nos direitos territoriais de povos indígenas e quilombolas. Em associação, as proposições dos deputados e senadores da Bancada Ruralista visam, por um lado, garantir a não demarcação de novas terras e, por outro, a retirada da proteção daquelas que já estão garantidas. Esse conjunto compõe um campo no qual a questão do poder de dar limites se coloca como foco - demarcar ou esgarçar as fronteiras a partir das quais pensam e agem por/sobre o território.

Os que hoje agem contra indígenas e quilombolas julgavam que eles estavam extintos ou pacificados, porém, à medida que passaram a se colocar na cena pública, reivindicando o direito a ser índio ou quilombola – e aos territórios que dão fundamento à seus modos de vida - voltaram a representar um “problema”, no sentido de perigo à ordem e à integridade da nação, como fica claro nas

argumentações que trazem à tona as ameaças ao “interesse nacional”.

Entretanto, o que é dito como “interesse nacional”, responde na verdade aos interesses dos velhos atores e estruturas hegemônicas agrárias articulados com os interesses dos agentes globalizados do sistema financeiro. São empresas transnacionais, bancos, agências multilaterais, grandes proprietários de terras, entidades e políticos representantes dos interesses das elites agrárias brasileiras, que vêm aprofundando suas alianças e articulações.

Com base em uma linguagem de justificativa (interesse nacional, desenvolvimento, segurança jurídica no campo, crescimento econômico) e na criação de antagonismos (índios e quilombolas como resquícios do atrasado, obstáculos, argumentos à expropriação de terras, miseráveis, falácias) os representantes da Bancada Ruralista tentam legalizar e institucionalizar a desterritorialização de indígenas e quilombolas.

Sob o argumento de dar mais segurança à população brasileira e atender aos interesses nacionais, a gestão das questões indígena e quilombola implica a reformulação das normas de reconhecimento dos territórios. A pertinência de se pensar tal problemática a partir do conceito de biopolítica se mostra ao evidenciarmos que a reedição ou instauração dessas normas atuam no sentido de conformar uma lógica institucional de uso e apropriação espacial que privilegia a propriedade privada (tomada como norma) e, concomitantemente, interditar ou fragilizar de várias formas a territorialização dos povos indígenas e quilombolas.

Na análise das 48 proposições legislativas foi possível se verificar um esquema de classificação, codificação e categorização que aponta os índios e quilombolas como resquícios do atraso, ameaças à segurança e à soberania nacional e que justificam os atos de negar, extinguir, suprimir, embargar e criminalizar porque é 'necessário' viabilizar o crescimento, o progresso, enfim, os 'interesses nacionais'. Interesses esses que se traduzem no avanço da exploração de terras ligadas ao agronegócio e à mineração, ou seja, ao mercado das commodities.

Em esquemas conjugados, as propostas legislativas operam em dois caminhos. Pela negação visa-se desterritorializar povos indígenas e quilombolas - extinguir, suprimir, embargar e criminalizar os povos indígenas e quilombolas e as normas de



reconhecimento de terras a eles correlatas, garantir que não sejam demarcadas novas terras e que as já demarcadas possam ser revisadas. Pela positivação jurídica pretende-se territorializar as atividades do agronegócio e da mineração - legalizar e viabilizar o uso da terra unicamente como recurso econômico estratégico.

## Notas

1. A Apensação é um instrumento regimental que permite a tramitação conjunta de proposições da mesma espécie que disponham sobre matéria idêntica ou correlata.
2. Discurso do deputado Almir Sá (PPB-RR), autor da PEC 215/2000, realizado no plenário da Câmara em 28/03/2000 quando da apresentação da Proposta. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=14562>.
3. Faço aqui uma alusão a célebre frase de D. Pedro, que em 09 de janeiro de 1822 (Dia do Fico), depois de certa pressão de políticos brasileiros (portanto, nada popular), abraça a causa da independência do Brasil.

## Referências

A MINERAÇÃO em terra indígena com nome, sobrenome e CNPJ. **Agência Pública**. 2020. Disponível em: <<https://apublica.org/2020/02/a-mineracao-em-terra-indigena-com-nome-sobrenome-e-cnpj/>>. Acesso em: 14 de abril de 2021.

ALMEIDA, A. W. B. de. Agroestratégias e desterritorialização: direitos territoriais e étnicos na mira dos estrategistas dos agronegócios. *In*: ALMEIDA, A. W. B. de. (org). **Capitalismo globalizado e recursos territoriais: fronteiras da acumulação no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Lamparina. 2010. p. 101-143.

ALMEIDA, A. W. B. de. A reconfiguração das agroestratégias: novo capítulo da guerra ecológica. *In*: SAUER, S.; ALMEIDA, W. (ed.). **Terras e Territórios na Amazônia: demandas, desafios e perspectivas**. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2011. p. 27-44.

BLOMLEY, N. From “what?” to “so what?": Law and Geography in retrospecto. *In*: Holder, J.; Harrison, C.. **Law and Geography**. Oxford University Press: Current Legal Issues, Vol 5., 2003. p. 17-33.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030)**. Brasília: MME. 2010.

BRUM, E. Os índios e o golpe na Constituição. **El País**. 2015 Disponível em: <[http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/13/opinion/1428933225\\_013931.html](http://brasil.elpais.com/brasil/2015/04/13/opinion/1428933225_013931.html)>. Acesso em: 27 de maio de 2021.

BRUNO, R. Agronegócio, palavra política. *In*: CONGRESO LATINO-AMERICANO DE SOCIOLOGÍA RURAL, VIII, Porto de Galinhas. **Anais (...)**. 2010.

CASTRO-GÓMEZ, S. Michel Foucault y la colonialidad del poder. **Tabula Rasa**. Bogotá - Colombia, No.6. p. 153-172. 2007.

CNA - Confederação Nacional da Agricultura. **O que esperamos do próximo presidente 2015-2018**. Brasília: Sistema CNA. 2014.

EM TERRA de índio a mineração bate à porta. **Agência Pública**. 2016. Disponível em: <<https://apublica.org/2016/06/em-terra-de-indio-a-mineracao-bate-a-porta-2/>>. Acesso em: 18 de março de 2019.

FIRMIANO, F. D. Novo colonialismo transnacional e a experiência brasileira do agronegócio. **Revista Nera**. n. 16. p. 48-62. 2012.

FOUCAULT, M. **Em defesa da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes. 1999.

FOUCAULT, M. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)**. São Paulo: Martins Fontes. 2008.

GUDYNAS, E. Diez tesis urgentes sobre el nuevo extractivismo. *In*: CAAP; CLAES. (ed.). **Extractivismo, política y sociedad**. Quito: Centro Andino de Acción Popular; Centro Latino Americano de Ecología Social. 2009. p. 187-225.

GUDYNAS, E. Estado compensador y nuevos extractivismos. **Nueva Sociedad**, v. 237. p. 128-146. 2012.

HAESBAERT, R. **O Mito da Desterritorialização**. Do “Fim dos Territórios” à Multiterritorialidade. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil. 2006.

HAESBAERT, R. “Território e multiterritorialidade: um debate”. *In*: **GEOgraphia**, Ano IX, N° 17. p. 19-45. 2007.

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Acervo Fundiário**. [s.d.] Disponível em <https://acervofundiario.incra.gov.br/acervo/acv.php>. Acesso em 12 de janeiro de 2022.

ISA – Instituto Socioambiental. **Povos indígenas no Brasil 2001 – 2005**. São Paulo: Instituto Socioambiental. 2006.

KILOMBA, Grada. **Memórias da plantação: episódios de racismo cotidiano**. Rio de Janeiro: Editora Cobogó. 2019.

LEI DA Mineração em terras indígenas: uma nova tentativa de tutelar os indígenas. Entrevista especial com Carlos Bittencourt. **Revista IHU On-line**. 2015. Disponível em: <<https://www.ihu.unisinos.br/159-noticias/entrevistas/544409-lei-da-mineracao->



isinos.br/159-noticias/entrevistas/544409-lei-da-mineracao-em-terras-indigenas-uma-nova-tentativa-de-tutelar-os-indigenas-entrevista-especial-com-carlos-bittencourt>. Acesso em: 02 de agosto de 2019.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. dos. Neodesenvolvimentismo e neoextrativismo: duas faces da mesma moeda. *In: Encontro Anual da ANPOCS*, 37, Águas de Lindóia, SP. 2013.

MOREIRA, R. J. **Terra, poder e território**. São Paulo: Expressão Popular. 2007.

NETO, L. F. Biopolítica como tecnologia de poder. **INTERthesis**, Florianópolis, v.5. p. 47-65. 2008.

RESTREPO, A. L. M. Racismo institucional, violencia y políticas culturales; legados coloniales y políticas de la diferencia em Colombia. **Historia Crítica**, n. 1. p. 218-245. 2009.

SILVEIRA, M. C. B. da; GANDRA, E. A. Os outros da Nação: índios e camponeses no discurso ruralista. **Métis: história & cultura**, v. 8, n. 15. 2009.

SOARES, L. E.. Segurança pública: uma abordagem antropológica (repleta de valores e opiniões). *In: LIMA, A. C. de S. Antropologia e Direito: temas antropológicos para estudos jurídicos*. Rio de Janeiro/Brasília: Contra Capa/Laced/ABA. 2012. p. 294-299.


SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

TÓTORA, S. Foucault: biopolítica e governamentalidade neoliberal. **Revista de Estudos Universitários-REU**. v. 37, n. 2. p. 81-100. 2011.

## Biopolítica e desterritorialização dos povos indígenas e quilombolas: uma análise das proposições legislativas de (re)definição das normas de reconhecimento territorial

Carolina de Freitas Pereira

Carolina de Freitas Pereira - Possui Graduação em Geografia pela Universidade Federal de Viçosa, Mestrado e Doutorado em Geografia na Universidade Federal Fluminense, na área de concentração 'Ordenamento territorial urbano e regional'. Integra o Núcleo de Estudos sobre Território, Ações Coletivas e Justiça (NETAJ/UFF).

 <https://orcid.org/0000-0003-0255-2063>

Recebido para publicação em 28 de Abril de 2022

Aceito para publicação em 20 de junho de 2022

Publicado em 1 de agosto de 2022