

## Política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas (PNGATI): a busca pela autonomia ambiental e territorial das terras indígenas no Brasil

*National policy on territorial and environmental management of indigenous lands (Pngati): the quest for environmental and territorial autonomy of indigenous lands in Brazil*

Verônica Maria Bezerra Guimarães\*

**Resumo:** A construção de modelos de desenvolvimento para povos indígenas requer o reconhecimento da sua autonomia e autodeterminação. Por isso, as políticas indigenistas de proteção ambiental revelam elementos bastante complexos. A PNGATI, como política pública, traz uma série de desafios à gestão das terras indígenas e à capacidade institucional dos órgãos de Estado. O presente artigo tem como objeto a contextualização da construção e os desafios à efetivação da PNGATI à luz das discussões teóricas sobre etnodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável no indigenismo brasileiro. Como objetivo geral, será analisado o processo de construção da PNGATI. Os objetivos específicos são: investigar os desafios para a efetivação das diretrizes e dos objetivos do decreto que estabeleceu a PNGATI; examinar o discurso da sustentabilidade e do etnodesenvolvimento previsto na PNGATI.

**Palavras-chave:** Política pública indigenista. Gestão territorial e ambiental. Sustentabilidade. Etnodesenvolvimento.

**Abstract:** The construction of development models for indigenous peoples requires the recognition of their autonomy and self-determination. Therefore, indigenous policies and environmental protection are revelatory of quite complex elements. As it turns out, PNGATI as a public policy presents a

\* Mestre em Direito Público pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora de Direito Ambiental na Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD) – MS. Doutoranda em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília (UnB).

series of challenges to the management of the indigenous lands as well as to the State agencies' institutional capacities. The present article focuses on the context in which PNGATI came into being and on the challenges to its effectiveness, in the light of the theoretical discussion on ethno-development and sustainable development in Brazilian indigenous policies. The general aim of the article is to delve into the construction of PNGATI. The specific aims are: a) scrutinize the challenges for the effectiveness of guidelines and objectives of the Decree which established the PNGATI; b) examine the sustainability and ethno-development discourse provided in PNGAT.

**Keywords:** Indigenous public policies. Territorial and environmental management. Sustainability. Ethno-development.

## 1 Introdução

As conquistas constitucionais operadas a partir da década de 80 (séc. XX), na América Latina, com a abertura democrática e a abrangência de uma ampla agenda de direitos coletivos, foram responsáveis, de modo geral, pela incorporação do ideário do multiculturalismo, do reconhecimento da diferença da heterogeneidade étnico-cultural, do rompimento com as lógicas colonialistas e do pluralismo jurídico.

A concretização de um constitucionalismo multicultural, na questão indígena no Brasil, implica a revisão das relações atuais entre Estado e povos indígenas, no sentido de que esses sejam dotados de melhores condições para desenvolverem suas próprias versões de conservação ambiental nos seus territórios.

No entanto, a invisibilidade à qual, historicamente, as populações indígenas vêm sendo submetidas pelo Estado brasileiro, tem resultado em processos de exclusão, de violência e de discriminação que são verificados, dentre outros, em tomadas de decisão sobre a formulação, a liberação e o financiamento de projetos, obras, atividades e empreendimentos causadores de profundos impactos sociais e ambientais que não incluem, efetivamente, o viés étnico. Isso ocorre, em grande medida, sem a participação que as comunidades indígenas poderiam ter como protagonistas de erros e acertos, se os mecanismos de consulta e de audiências públicas atendessem aos direitos reconhecidos pela Constituição Federal de 1988 e por normas internacionais ratificadas pelo Brasil.

Muitos desses projetos, obras, atividades e empreendimentos nos setores agropecuário, industrial e de infraestrutura, se revestem do ideal modernizante do desenvolvimento sustentável para angariar parceiros

financeiros e políticos à obtenção de recursos e de liberação das licenças e de outros trâmites burocráticos para o seu funcionamento.

O paradigma do desenvolvimento sustentável tem alcançado, nas últimas décadas, independentemente dos matizes ideológicos, um discurso universalista, hegemônico e quase incontestável. Projetos ditos sustentáveis alcançam desde atividades econômicas agropastoris em larga escala até pequenos produtores. Grupos sociais que tradicionalmente desenvolveram um modo de vida de baixo impacto ambiental são agora identificados como sustentáveis.

O Estado que deveria criar mecanismos jurídicos e administrativos para proteger os direitos territoriais e ambientais das populações indígenas é o mesmo que libera e financia a iniciativa pública e/ou privada para exercer projetos, obras, atividades e empreendimentos que têm/terão impactos diversos sobre o meio socioambiental de populações que deveria proteger. Esse comportamento dúbio do Estado brasileiro revela uma atuação vacilante sobre os rumos do desenvolvimento que se pretende construir, levando em consideração o conjunto de normas nacionais e internacionais sobre direitos indígenas e ambientais.

As estratégias jurídicas (normas, planos, programas, políticas, financiamentos, práticas) precisam se aperfeiçoar para garantir um tratamento específico para a conservação ambiental em terras indígenas, o qual contemple a diferença, a autodeterminação e o pluralismo dessas sociedades. Daí a importância de melhor compreender os elementos integradores da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e a construção de sua efetivação.

O presente ensaio tem como objeto a contextualização da construção e os desafios à efetivação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) à luz das discussões teóricas sobre etnodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável no indigenismo brasileiro.

Como objetivo geral, será analisado o processo de construção da PNGATI e o Decreto instituidor 7.747, de 5 de junho de 2012. Os objetivos específicos são: investigar os desafios para a efetivação das diretrizes e dos objetivos do decreto que estabeleceu a PNGATI; examinar o discurso de sustentabilidade e de etnodesenvolvimento previsto na PNGATI.

## 2 Breve síntese sobre a política indigenista brasileira

Os cinco séculos de história desde os Descobrimentos têm sido marcados por distintos momentos de tolhimento da autonomia aos povos indígenas aqui encontrados pelos descobridores; momentos caracterizados pela imposição de limitações territoriais, pela utilização dos recursos naturais achados nas terras indígenas, pelos modos externos de administração e pela gestão da vida e das liberdades dos povos indígenas e pela utilização de mão de obra nativa na construção da riqueza nacional.

Da ação dos primeiros contatos à instauração de uma política pública indigenista pelo Estado brasileiro, experimentaram-se situações que vão da total negação da humanidade dos povos autóctones (pelo questionamento da existência (ou não) de alma no ser indígena) à tentativa de tirar-lhes a indianidade por meio de práticas cujo escopo seria a transformação em trabalhadores nacionais.

Nessa esteira, os três primeiros séculos coloniais estiveram marcados pela ação de padres jesuítas que para cá acorreram com o fim de salvarem almas, à espera da cristianização. A grande questão de fundo do momento estava essencialmente ligada à utilização de mão de obra tão essencial ao desenvolvimento e à segurança da colônia. A abertura ou fechamento para a evangelização, segundo Perrone-Moisés, deu margens para uma distinção maniqueísta dos índios de então: de um lado, os índios livres, aldeados e aliados; de outro, os hostis. Quanto aos primeiros, salienta a autora:

Aos índios aldeados e aliados, é garantida a liberdade ao longo de toda a colonização. Afirma-se, desde o início, que, livres, são senhores de suas terras nas aldeias, passíveis de serem requisitados para trabalharem para os moradores mediante pagamento de salário e devem ser muito bem tratados. Deles dependem reconhecidamente o sustento e a defesa da colônia.<sup>1</sup>

Aos índios coloniais aldeados, entretanto, era imposta uma prática administrativa cujo itinerário ideal consistia de: “Em primeiro lugar, devem

---

<sup>1</sup> PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). In: CUNHA, Manuela Carneira da (Org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2002. p. 117.

ser ‘descidos’, isto é, trazidos de suas aldeias no interior (‘sertão’) para junto das povoações portuguesas; lá devem ser catequizados e civilizados, de modo a tornarem-se ‘vassalos úteis’.<sup>2</sup> Nas aldeias coloniais, no entanto, a administração cabia aos jesuítas, responsáveis além de pela catequese, “pela organização das aldeias e da repartição dos trabalhadores indígenas pelos serviços”.<sup>3</sup> O tolhimento da autonomia encontrou o seu ápice, no entanto, em 1757, quando entrou em vigor o Diretório dos Índios, por determinação pombalina, que, “considerando os índios incapazes de se autogovernarem”, instituiu os diretores das povoações de índios.<sup>4</sup>

“Se a liberdade é sempre garantida aos aliados e aldeados, a escravidão é, por outro lado, o destino dos índios inimigos”,<sup>5</sup> as guerras justas passaram a ser, nesse sentido, a principal justificativa legal para a escravização lícita. A época colonial foi, portanto, ao mesmo tempo que uma época de conquista de almas, um período de preação de índios para o trabalho escravo.<sup>6</sup>

O século XIX viu florescer uma nova preocupação. Se nos séculos anteriores as ações indigenistas estavam voltadas apenas a assegurar mão de obra indígena em sua utilidade prática para a vida da colônia, bem como para a conquista das almas, a questão da terra passou, então, a figurar com grande proeminência, à medida que os espaços de colonização antigos se consolidam e novos surgem em áreas onde as frentes de expansão ainda tinham a explorar e desbravar. Enquanto a legislação vigente da época – a exemplo da Lei das Terras – garantia que as terras indígenas seriam preservadas, por um lado, a burla da lei, por outro, favoreceu paulatinamente a expropriação territorial.<sup>7</sup>

Os índios do ano de 1800 passam a ser representados através de duas categorias: de um lado, os índios “virtualmente extintos ou supostamente assimilados” e, de outro, os denominados genericamente de “botocudo”, “aquele contra quem se guerreia”.<sup>8</sup> Estes últimos a quem

---

<sup>2</sup> Ibidem, p. 118.

<sup>3</sup> Ibidem, p. 119.

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Ibidem, p. 123.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 126.

<sup>7</sup> CUNHA, Manuela C. da. Política indigenista no século XIX. In: CUNHA, Manuela Carneiro da (Org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

<sup>8</sup> Ibidem, p. 136.

se objetivou diretamente a exterminar. A partir da independência da Metrópole, no entanto, aparecia como projeto indigenista, a proposta de José Bonifácio consistente em “chamar os índios à sociedade civil, amalgamá-los assim à população livre e incorporá-los a um povo que se deseja criar”.<sup>9</sup>

O final do século XIX e início do XX, testemunhavam, portanto, dois pensamentos reinantes com relação às populações indígenas. Uma de fundo apocalíptico previa que a dizimação dos índios seria algo inevitável com o avanço das fronteiras econômicas; as caçadas aos índios “incivilizados”, por outro lado, levava a outra preocupação, essa de natureza protecionista – a um só tempo assimilacionista, integracionista e tutelar – visava salvaguardar o que restaria desses grupos humanos. Foi esse viés protecionista que deu as bases para o nascimento do indigenismo brasileiro.

No final do século XIX e início do XX, a situação de dominação colonial sobre os índios encontra um relevante marco teórico, que muito contribuiu para alicerçar a República – o Positivismo. Uma filosofia cujos pilares se baseavam nos pressupostos de que as sociedades humanas passariam por estágios necessários de desenvolvimento: progredindo e ascendendo de patamares inferiores, ou primitivos, a outros superiores, ou civilizados. Desse modo, as formas de conhecimento evoluiriam, bem como formas de organização social. A referida ascensão poderia ocorrer muito lentamente, se as populações autóctones fossem mantidas isoladas, mas, caso cuidados fossem tomados, visando proporcionar a assimilação da civilização pelos não civilizados, a integração aconteceria como mera consequência. Foi essa a teoria subjacente à fundação da política indigenista brasileira.

Até a primeira década do século passado, o País não contava com uma política indigenista institucionalizada.<sup>10</sup> Sua gestação e seu desenvolvimento irão se dar envoltos nos ideais do Positivismo, “como parte [...] de uma busca de identidade republicana, nacionalista”,<sup>11</sup> perseguidora da “Ordem e Progresso”. Coube a certos segmentos da intelectualidade – os membros da Igreja do Apostolado Positivista – pensar

---

<sup>9</sup> Ibidem, p. 137.

<sup>10</sup> RIBEIRO, Darcy. *Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

<sup>11</sup> GOMES, Mércio Pereira. *O índio na história: o povo Tenetehara em busca da liberdade*. Petrópolis: Vozes, 2002. p. 282.

o desenvolvimento da política indigenista brasileira. Para esses, duas questões se impunham: de um lado, estavam preocupados com o destino incerto dos indígenas brasileiros, sobretudo em vista das denúncias de massacres que ocorriam em diversos pontos do Brasil. Por outro, figurava-se como difícil equacionar o dilema do progresso, já que se considerava impossível compatibilizá-lo “com a presença de índios [...] em todo o Brasil”.<sup>12</sup> A política indigenista pautou-se pela solução destes dois problemas: proteger o índio e proporcionar o progresso. Para tal, tratou de reservar-lhes áreas – as reservas – para moradia, estruturar mecanismos capazes de os “civilizar” pela educação e trabalho, ao mesmo tempo que abria caminho para a chegada da sociedade nacional, nas frentes de expansão que se sucederam.

Com o início do funcionamento do novo órgão, logo se passou a verificar duas tendências complementares, cujos efeitos se fazem sentir até hoje, na situação fundiária dos índios brasileiros: de um lado, uma orientação claramente voltada à consecução do progresso: o Estado brasileiro concebia que o “SPI iria fazer parte de sua política de ampliação e controle do território nacional e de abertura de novas terras à expansão agrícola”;<sup>13</sup> por outro, uma perspectiva, ao mesmo tempo, que era protecionista, estava visivelmente preocupada em estabelecer uma nova ordem, almejando levar a efeito um processo civilizador dos costumes dos “selvagens”, capaz de conduzi-los à integração.

Embragados com os ideais positivistas,

os fundadores e organizadores do SPI esperavam fincar bases sólidas capazes de proteger dos efeitos mais deletérios do relacionamento com a sociedade brasileira e dar-lhes condições materiais para chegarem a um patamar mais alto em suas culturas. [...] Os propósitos doutrinários do SPI propugnavam que, com a proteção às pessoas e às terras indígenas, bem como através de uma dose de intervenção de ordem laborial e educacional, [...] os índios evoluiriam de seu suposto estágio de organização matriarcal e religião animista para um tipo de sociedade mais contemporânea, integrando-se efetivamente à sociedade brasileira”.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> *Ibidem*, p. 282.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 283.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 283-284.

O final da década de 60 (séc. passado), viu o ocaso do SPI, envolto em escândalos, dando surgimento a um novo órgão indigenista, a Fundação Nacional do Índio (Funai), órgão que, em sua fundação, teve, à frente de seus quadros, militares de elevada patente.

Segundo Gomes, a Funai:

veio para resolver o que o regime militar concebia como a questão indígena brasileira, qual seja, a presença de grupos étnicos populacionalmente e culturalmente diferenciados, os quais embora de pouca consequência para a nação, controlavam vastos territórios, ao mesmo tempo que estiolavam na pobreza e na impossibilidade de se desenvolver. [...] A resolução desse problema só poderia vir com a integração dessas populações à maioria nacional, o que significaria a dissolução das etnias indígenas que haviam sobrevivido até então. Essa visão [...] implicava duas ações, que mais tarde provaram ser incompatíveis entre si: a aceleração do processo de integração econômica e social, inclusive, via emancipação da tutela do Estado, por um lado, e a garantia de suas terras, em tamanhos aceitáveis para eles e para a nação, por outro.<sup>15</sup>

A década de 80 (séc. XX) foi marcada por uma série de mudanças, cujo desenrolar se propaga até os dias atuais. O surgimento de lideranças, em nível nacional, que traziam um discurso contundente e afinado com os tempos e agiam com determinação política, correspondeu a um fator preponderante no quadro de mudanças. Além disso, o fortalecimento dos movimentos sociais indígenas encontrou amparo no novo momento político por que passava o Brasil: a abertura política. A história do indigenismo brasileiro, de certa forma, acompanhou os rumos do País, marcada pelo autoritarismo.

Não se pode esquecer que, em grande medida, o indigenismo brasileiro, durante o século XX, desde Rondon, esteve orientado e controlado por militares e, em diversas ocasiões, por práticas não democráticas. Tratava-se de um País cujo regime tutelar se ancorava na repressão e violação dos direitos dos indígenas. O florescimento dos movimentos indígenas em favor da descolonização dos seus territórios tomava lugar à medida que

---

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 332.

outros movimentos sociais também eclodiam País a fora. Havia, portanto, um clima favorável a mudanças que passaram a acontecer, não apenas entre os indígenas. Como sugere Pimentel,<sup>16</sup> quem mudava era o Brasil, e não os índios.

Os anos de 1988 e 1989 representaram marcos para os índios no Brasil, à medida que houve uma mudança de paradigma, sintetizada pela substituição dos verbos *tutelar* e *integrar* (contidos no Estatuto do Índio, Lei 6.001/1973), pelo verbo *reconhecer* (agora contido no art. 231 da CF/88). As mudanças de paradigma (modelos e ideologias na ciência) são fruto de revolução nas formas interpretativas ou explicativas das coisas do mundo; revoluções no sentido de que uma comunidade científica passa a fazer novas perguntas e a dar novas respostas às realidades.

Parte dessa mudança na legislação nacional acompanhou uma tendência da comunidade jurídica internacional que, em 1989, propôs, através da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ser aconselhável adotar novas medidas internacionais sobre a matéria, com vistas a corrigir a orientação assimilacionista das normas anteriores. Tais alterações nas legislações local e internacional, deve-se deixar claro, não refletiram a boa-vontade de legisladores, mas, foi fruto das lutas e dos movimentos sociais indígenas e aborígenes pelo mundo afora. No Brasil, a substituição dos verbos resultou, sobretudo, da pressão dos povos indígenas e da sociedade civil organizada durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte.

A passagem do paradigma assimilacionista/integracionista para o atual representou, em tese, uma mudança na perspectiva do Estado brasileiro: por um lado, os índios ganhariam autonomia e, por outro, não caberiam mais os esforços voltados a transformar povos e comunidades inteiras em “brancos”. A aceitação desse novo paradigma, contudo, não tem sido isenta das resistências axiológicas e ideológicas contidas na sociedade nacional que é, a um só tempo, anti-indígena e orientada para o progresso.

Reconhecer os índios em sua organização social própria, seus usos, costumes, línguas, tradições, bem como os direitos originários que tradicionalmente ocupam, representa ter de lutar contra ideologias e preconceitos dominantes de nosso tempo atual. O verbo *reconhecer*

---

<sup>16</sup> PIMENTEL, Spensy. Elementos para uma teoria política Kaiowá e Guarani. São Paulo: Eduasp, 2012. p. 237.

implica uma mudança de atitude que nossa sociedade ainda teima em não aceitar, seja no plano das interações interétnicas, seja na aplicação de políticas públicas indigenistas, da qual a PNGATI é um exemplo.

### **3 O processo de construção da PNGATI**

A partir da década de 90, impulsionados pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), os movimentos sociais e ambientalistas pressionaram governos e instituições no sentido de criarem normas, políticas públicas e mecanismos de financiamento para a proteção de florestas e da cultura de grupos tradicionais que habitam esses espaços. Nesse contexto, destacou-se o programa piloto para a proteção das florestas tropicais do Brasil (PPG7), oriundo de um acordo feito em 1991 entre o Brasil, a União Europeia, o Banco Mundial e o G-7 (Alemanha, Reino Unido, Estados Unidos, Canadá, França, Itália e Japão).

O PPG7 desenvolveu vários projetos de sustentabilidade voltados às populações locais e à preservação das florestas tropicais. Tiveram destaque dois deles: 1) o subprograma Projetos Demonstrativos (PDA) iniciado em 1995 com o fito de estimular e financiar projetos sustentáveis de populações na Amazônia e Mata Atlântica; 2) o projeto integrado de Proteção às Populações e Terras indígenas da Amazônia Legal (PPTAL), iniciado em 1996, com a finalidade de garantir a demarcação e a proteção das terras indígenas localizadas na Amazônia Legal brasileira.<sup>17</sup>

A experiência desses programas deu origem aos Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI), iniciado em 2001, um programa do governo brasileiro cuja finalidade era “melhorar a qualidade de vida dos povos indígenas da Amazônia Legal brasileira, fortalecendo sua sustentabilidade econômica, social e cultural, em consonância com a conservação dos recursos naturais de seus territórios”.<sup>18</sup> O PDPI tem duas áreas básicas de atuação: 1) o apoio a projetos em nível local, envolvendo a proteção das terras indígenas, as atividades econômicas sustentáveis e o resgate e a valorização culturais, e 2) o apoio ao fortalecimento institucional e à capacitação para gestão do movimento indígena.

---

<sup>17</sup> MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas (PDPI). Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/pages/>>. Acesso em: 18 maio 2011.

<sup>18</sup> Idem.

Os princípios fundamentais que orientaram a atuação do PDPI foram: respeito e valorização da diversidade cultural; autonomia; inovação; caráter demonstrativo; participação; sustentabilidade e capacitação. Ao longo da sua existência, mais de setenta projetos foram aprovados, e o programa foi se aperfeiçoando. Destacaram-se, também, o projeto de proteção etnoambiental de povos indígenas isolados na Amazônia brasileira e as frentes de proteção etnoambientais, que também atuam na Amazônia.

Já o programa Carteira Indígena, promovido pelos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e de Desenvolvimento Social, teve como objetivo principal “apoiar projetos voltados para a gestão ambiental e desenvolvimento sustentável de comunidades indígenas, de modo a contribuir com a promoção da segurança alimentar e nutricional indígena, respeitando a autonomia das comunidades e suas identidades culturais”.<sup>19</sup>

Nessa síntese de projetos e programas do governo federal na área de gestão ambiental e territorial de terras indígenas, destaca-se o projeto “Catalisando a contribuição das terras indígenas para a conservação dos ecossistemas florestais brasileiros”, conhecido como *GEF Indígena*, fruto do grupo de trabalho interministerial (Portaria 3.25/2004), que serviu de apoio à política nacional de gestão territorial e ambiental de terras indígenas, o qual foi aprovado pelo fundo global para o meio ambiente (GEF) da Organização das Nações Unidas (ONU), em agosto de 2009. Esse projeto teve o papel de

fortalecer e proporcionar meios de realizar os objetivos do PNGATI, ao reconhecer a importância das terras indígenas para a conservação da biodiversidade, e a necessidade de implantar ações que apoiem os povos indígenas na sua busca pela gestão e manejo sustentável dos recursos naturais destas terras.<sup>20</sup>

A formulação da PNGATI, como política pública para a gestão das terras indígenas, sinaliza, segundo Oliveira,<sup>21</sup> uma tendência que vem sendo

---

<sup>19</sup> BRASIL. PNGATI. Construindo a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas. Documento de apoio às consultas regionais. Brasília: UnB, 2009, p. 25.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 6.

<sup>21</sup> OLIVEIRA, Alessandro Roberto de. *Processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas* (PNGATI): possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil. Brasília: Funai, GIZ, 2011. p. 9.

demonstrada, nos últimos 25 anos pelo Estado brasileiro, de propiciar uma participação dos povos indígenas nas questões dos seus interesses e também de “indicar a configuração de uma ‘fase pós-demarcatória’ de terras indígenas”.

O marco temporal da construção da PNGATI firmado pelo Estado brasileiro e seus parceiros, compreende o período de setembro de 2008 a junho de 2010. Instituições parceiras: *The Nature Conservancy* (TNC); Instituto Socioambiental (ISA); Instituto Internacional de Educação do Brasil (IEB); Conservação Internacional (CI); *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ); Cooperação Alemã para o Desenvolvimento (GmbH); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF).<sup>22</sup>

O trabalho de coordenação coube ao Ministério da Justiça, por via da Fundação Nacional do Índio (Funai), do Ministério do Meio Ambiente (MMA) e da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil<sup>23</sup> (Apib) conforme as Portarias Interministeriais 276, de 12/9/2008 e 434, de 9/12/2009. A Apib foi criada no Acampamento Terra Livre de 2005 e congrega as seguintes organizações indígenas regionais: Articulação dos Povos Indígenas da Região Sul (Arpinsul); Articulação dos Povos Indígenas do Pantanal e Região (Arpipan); Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab); Articulação dos Povos Indígenas da Região Sudeste (Arpinsudeste); Aty Guassu (Grande Assembleia Guarani) e Articulação dos Povos Indígenas do Nordeste, Minas Gerais e Espírito Santo (Apoimne). A composição paritária do Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) foi formada por seis representantes do governo e mais outros seis indígenas,<sup>24</sup> além de membros do Ministério da Defesa e do Serviço Florestal Brasileiro como convidados permanentes. O quadro indígena ficou assim constituído: três representantes da Funai, sendo um da Diretoria de Assuntos Fundiários, atual DPT e dois da Diretoria de Assistência, atual DPDS; três representantes do MMA, provenientes cada um da Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, da Secretaria de Biodiversidade e Florestas e do Ibama. Já a composição indígena ficou distribuída entre representantes das diversas regiões do País, sendo: dois da Região Norte e um da cada uma das outras regiões.

---

<sup>22</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>23</sup> Ibidem, p. 16.

<sup>24</sup> Ibidem, p. 20-21.

A primeira etapa dos trabalhos consistiu na elaboração de um documento-base chamado “Documento de apoio para as Consultas Regionais” que subsidiou a etapa seguinte, referente às cinco “Consultas Regionais aos povos e organizações indígenas” sobre o conteúdo da PNGATI.<sup>25</sup> O documento de apoio às Consultas Regionais no âmbito do PNGATI estabeleceu como objetivo geral a promoção da proteção, da recuperação, da conservação e do uso sustentável dos recursos naturais dos territórios indígenas. Objetivos específicos: a remuneração dos serviços ambientais; a recuperação de áreas degradadas; a recuperação e conservação da agrobiodiversidade; o etnozoneamento e a faixa de segurança etnoambiental no entorno das terras indígenas.

O processo de construção teve como base: a participação dos povos indígenas e o envolvimento de suas organizações; a fundamentação da discussão sobre os objetivos e as diretrizes da PNGATI em propostas discutidas e construídas com a participação dos povos e organizações indígenas e a incorporação do acúmulo de discussões e experiências consolidadas no âmbito de políticas, programas, ações, projetos e eventos da área de gestão ambiental e territorial de terras indígenas.<sup>26</sup>

A política definiu a gestão territorial e a ambiental de terras indígenas como sendo o “conjunto de domínio político e simbólico do espaço que constitui o território de um povo indígena, englobando os seus saberes tradicionais e suas práticas quanto ao uso dos recursos naturais e da biodiversidade”. (p. 66). Envolveu, ainda, “a dimensão dos mecanismos, dos processos e das instâncias culturais de decisão relacionados aos acordos de uso e os consensos internos próprios de cada povo, e que são necessários à busca da sustentabilidade ambiental das terras indígenas”.<sup>27</sup>

#### **4 As consultas regionais aos povos indígenas**

As cinco Consultas Regionais foram realizadas, respectivamente, em Recife (23 a 26/11/2009), Curitiba (14 a 17/12/2009), Campo Grande (26 a 29/1/2010), Cuiabá (27 a 30/5/2010) e Manaus (25 a 28/6/2010). A proposta era colher sugestões para aperfeiçoar o texto do GTI da PNGATI. A metodologia de trabalho, o tempo de duração (quatro dias, incluindo a

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 8.

<sup>26</sup> BRASIL. PNGATI. *Construindo a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas*: documento de apoio para as Consultas Regionais. Brasília: UnB 2009. p. 1.

<sup>27</sup> Ibidem, p. 9.

chegada e a partida), a participação dos representantes foram definidas pelo GTI, mas, no decorrer do processo, foram feitas adaptações e modificações mais significativas como à consulta prévia para a regional de Cuiabá e a de Manaus.

A primeira consulta regional, no Recife, teve o apoio da Apoinme, contou, aproximadamente, com 240 indígenas representativos de 47 povos da Região Nordeste, de Minas Gerais e do Espírito Santo. A segunda, em Curitiba, foi apoiada pela Arpinsul e teve a participação de 140 indígenas vindos de 12 povos dos estados do Sul, de São Paulo e do Rio de Janeiro. A terceira consulta, em Campo Grande, com apoio da Arpinpan, Aty Guassu e Associação da Comunidade Indígena da Reserva Kadiwéu (Acirk), com cerca de 190 indígenas de 7 povos distintos. Essas três consultas ocorreram com pequenas adaptações em face da proposta metodológica do GTI.<sup>28</sup>

Contudo, nas duas últimas consultas regionais ocorreram mudanças mais significativas através das chamadas “reuniões prévias” para melhorar o entendimento da proposta da PNGATI e facilitar um consenso entre as organizações indígenas. A quarta consulta regional ocorreu em Cuiabá e teve, aproximadamente, 320 indígenas representantes de 56 povos do Centro-Oeste, Tocantins, Maranhão e Pará. Na quinta consulta, em Manaus, estiveram presentes perto de 350 indígenas provenientes de 64 povos da Região Norte.

Segundo publicação oficial, “a principal marca do processo de construção da PNGATI foi a ‘participação indígena’” que ocorreu de dois modos: “i) com a inserção de seis lideranças indígenas na composição do GTI responsável pela formulação da proposta da PNGATI; e ii) com a participação de representantes e lideranças indígenas nas Consultas Regionais aos povos indígenas”.<sup>29</sup>

Questões como acesso prévio ao texto, tempo de conhecimento e de discussão do texto, maior participação indígena (e não só de lideranças), linguagem e tradução cultural, maior articulação entre os órgãos governamentais foram identificadas como pontos de entrave na construção da política.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> OLIVEIRA, Alessandro Roberto de. Processo de construção da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas – PNGATI: possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil. Brasília: Funai; GIZ, 2011. p. 29-37.

<sup>29</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>30</sup> *Ibidem*, p. 49.

Velhas questões, pendentes de regulamentação e práticas no Brasil, foram confrontadas, no processo de construção da PNGATI, como o exercício do direito de consulta livre, prévia e informada (prevista no art. 6º da Convenção 169 da OIT), a autonomia e o protagonismo indígena e a metodologia dos diversos níveis de participação. Isso tudo aliado ao “papel ambiental” a ser desempenhado pelos povos indígenas como condutores da gestão de territórios portadores de rica biodiversidade planetária.

Uma abordagem interessante sobre os processos de construção de identidades ecológicas, em particular na Colômbia, mas que pode ser pensado para diversas realidades latino-americanas, foi feita por Ulloa,<sup>31</sup> através do chamado “nativo ecológico”. Os indígenas passam de um “sujeito colonial selvagem” a um “ator político-ecológico”, ou seja, aqueles que protegem o meio ambiente e trazem esperança para a solução da crise ambiental e do desenvolvimento. Essa mudança revela a ampla participação dos movimentos ambientalistas e indígenas nesse processo e as inter-relações entre as dinâmicas locais, nacionais e transnacionais.

O nativo ecológico “é produto de diversos discursos gerados por vários atores sociais situados em diferentes pontos do espectro do poder”.<sup>32</sup> Surge em um contexto de crise com sua consequente promoção de consciência ambiental, de desenvolvimento sustentável, de movimentos ambientalistas nacionais e globais e da política cultural e ambiental indígena.

Ulloa,<sup>33</sup> na sua análise, percebeu que as ações do movimento indígena em relação às questões ambientais podem ter dois efeitos: 1) o dos movimentos indígenas, em que as concepções indígenas sobre a natureza têm influenciado o discurso ambientalista global. Na América Latina, há vários exemplos de grupos indígenas que lutaram contra projetos de madeireiras, petrolíferas, hidroelétricas, estradas, etc. Além disso, os indígenas têm estabelecido relações com comunidades étnicas ao redor do mundo. Para tal, têm utilizado novas tecnologias de comunicação, é o que se pode chamar de uma “ecocomunidade indígena transnacional”; e 2) sobre os movimentos indígenas, em que se destaca a ambivalência do

---

<sup>31</sup> ULLOA, Astrid. *La construcción del nativo ecológico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e História, 2004.

<sup>32</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>33</sup> ULLOA, Astrid. *La construcción del nativo ecológico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e História, 2004.

nativo ecológico, pois, como destaca a autora, “o interesse ambiental pode relacionar-se com os imaginários colonialistas e nacionalistas sobre o ‘nativo tradicional’ que estão presentes nos projetos de desenvolvimento, como nos processos capitalistas que os introduzem nos circuitos de produção e consumo, como os turismos ecológico e étnico, a agroecologia, a bioprospecção. Ou seja, o nativo ecológico é um produto das interações das políticas cultural e ambiental dos movimentos indígenas e das políticas ambientais nacionais e globais.

Ávila<sup>34</sup> situa que a detenção de bens naturais e de conhecimentos no seu uso, aliada ao crescente discurso ambientalista global, tem propiciado aos povos indígenas, por via de uma indianidade hiper-real, uma nova capitalização da natureza. Dessa forma, muitos povos indígenas têm assumido uma postura ativa na condução dos seus interesses em face do papel que os discursos contemporâneos atribuem aos mesmos. O autor<sup>35</sup> conclui que “a suposta postura passiva dos povos indígenas diante dos processos históricos com os quais entram em contato, especialmente em suas relações com os Estados nacionais, é mais um mito moderno construído pelo Ocidente do que uma realidade empírica”.

#### **4 Análise do decreto instituidor da PNGATI**

Apesar de a última consulta regional ter ocorrido em junho de 2010, o decreto instituidor da PNGATI só foi aprovado dois anos depois, em 5 de junho de 2012, pela Presidência da República. O Decreto 7.747/2012, formado por 15 artigos, estabeleceu os objetivos geral e específicos, estruturados em sete eixos; ferramentas; diretrizes e os órgãos da governança da PNGATI.

Observa-se que, no decorrer do texto normativo, houve a incorporação massiva das palavras *ambiental* e *sustentável*, seguidas de um vocabulário repleto de expressões como etnomapeamento, etnozoneamento, serviços ambientais, governança, educação ambiental, dentre outras. Além desse aspecto, procurou-se uma compatibilização entre os modernos instrumentos de gestão territorial e ambiental com os já consagrados, porém não

---

<sup>34</sup> ÁVILA, Thiago. A natureza dos povos indígenas e os povos indígenas e a natureza: novos paradigmas, desenvolvimento sustentável e a política do bom selvagem. In: BAINES, Stephen G. et al. (Org.). *Variações interétnicas: etnicidade, conflito e transformações*. Brasília: IEB; Ceppac; UnB; Ibama, 2012.

<sup>35</sup> Ibidem, p. 174.

cumpridos, direitos à autonomia, à participação, à consulta e ao protagonismo indígena.

O decreto fixou como objetivo geral da PNGATI: garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais de terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente (art. 1º).

As ferramentas para a gestão territorial e a ambiental são o etnomapeamento e o etnozoneamento (art. 2º), instrumentos a serem utilizados na consecução dos objetivos específicos estruturados em sete eixos. São eles: proteção territorial e dos recursos naturais; governança e participação indígena; áreas protegidas, unidades de conservação e terras indígenas; prevenção e recuperação de danos ambientais; uso sustentável de recursos naturais e iniciativas produtivas indígenas; propriedade intelectual e patrimônio genético; capacitação, formação, intercâmbio e educação ambiental.

O indigenismo e a proteção ambiental revelam elementos bastante complexos. As terras indígenas no Brasil são consideradas como áreas protegidas ou espaços territoriais especialmente protegidos, utilizando a linguagem constitucional (art. 225 da CF/88). Essas terras fazem parte do Plano Nacional de Áreas Protegidas (PNAP).

“Garantir, promover, contribuir, apoiar, assegurar, elaborar, implantar e capacitar” são os verbos mais recorrentes previstos no texto normativo da PNGATI, além de “reconhecimento, valorização, respeito, proteção e fortalecimento”, o que demonstra um discurso bastante propositivo e não vinculativo de deveres por parte do próprio Estado. A governança e as disposições orçamentárias também carecem de uma série de atos e compromissos que os fortaleçam para fazer com que a implementação da política ocorra.

A PNGATI, como política pública traz uma série de desafios à gestão das terras indígenas e à capacidade institucional dos órgãos de Estado, em particular à Funai, nas suas atuações administrativas. Embora a fase “pós-demarcatória” exista para boa parte dos povos indígenas no Brasil, as demandas reivindicatórias por terras tradicionais persistem e reclamam uma solução histórica.

A construção de um desenvolvimento diferenciado para os povos indígenas e outras comunidades tradicionais conduziu a uma formulação teórica que levasse em consideração a sua autonomia e autodeterminação. O etnodesenvolvimento, segundo Stavenhagen deve atender:

a satisfação de necessidades básicas do maior número de pessoas ao invés de priorizar o crescimento econômico, embutindo uma visão endógena, ou seja, dar uma resposta prioritária à resolução dos problemas e necessidades locais; valorizar e utilizar conhecimento e tradição locais na busca da solução dos problemas; visando a auto-sustentação e independência de recursos técnicos e de pessoal e proceder a ação integral de base, com atividades mais participativas.<sup>36</sup>

Em que pese certa imprecisão nessa noção, devido ao seu viés generalista, é importante perceber a possibilidade de uma interpretação de caráter afirmativo, no sentido de construir um modelo de desenvolvimento que leve em consideração as peculiaridades de uma dada cultura. Refletindo sobre a utilização da palavra *desenvolvimento*, Souza Filho<sup>37</sup> alerta que o termo “é em si inadequado, mesmo quando adjetivado como sustentável ou étnico. Geralmente trata-se de uma ideia exógena às práticas produtivas dos índios. Por isso, o grande desafio é enxergar, aceitar e adotar o conceito indígena de economia, e não, o modelo ocidentalizado”.

Segundo Verдум<sup>38</sup> o etnodesenvolvimento ou desenvolvimento com identidade cultural, a partir dos anos 80 (séc. XX), passa a fundamentar o discurso das agências multilaterais de financiamento, como o BID e Bird na América Latina, e passa a ser visto como uma alternativa às teorias tidas como desenvolvimentistas e etnocidas. Paralelamente a esse modelo

---

<sup>36</sup> STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *Anuário Antropológico*, Rio de Janeiro, n. 84, 1985.

<sup>37</sup> SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de (Coord.). *Estatuto dos Povos Indígenas: uma análise em face das determinações constitucionais e internacionais*. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. p. 35. (Série Pensando o Direito, 19).

<sup>38</sup> VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração Latino-Americana. In: DA SILVA, Cristhian T. da.; LIMA, Antonio Carlos S.; BAINES, Stephen Grant (Org.). *Problemáticas sociais para sociedades plurais: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada*. São Paulo: Annablume, 2009.

de desenvolvimento, ingressa o discurso do indigenismo participativo que deve conduzir ao respeito à diversidade cultural e à autonomia dos povos indígenas. Em perspectiva histórica, nos anos 90 (séc. findo), começa a fazer parte do ideal modernizante do desenvolvimento a ideia de capital social e empoderamento dos excluídos.

Sucederam-se várias experimentações em comunidades andinas para concretizar políticas e programas desenhados pelas agências multilaterais. Portanto, muitas dessas práticas resultaram na necessidade de capacitação da comunidade indígena para gerir e executar o modelo de desenvolvimento. Observa-se, também, a intervenção de ONGs no processo de construção e implementação dessas políticas.

Uma das possíveis leituras da colocação do tema do etnodesenvolvimento (como fio condutor dos projetos de financiamento de desenvolvimento) na relação agências multilaterais, Estados nacionais e indígenas, na América Latina é a de que houve um refinamento das formas de colonialidade.

## **6 Considerações finais**

A contribuição que as terras indígenas podem dar à conservação ambiental no Brasil deve ser pensada e construída a partir das cosmologias étnicas, respeitando as suas diferenças organizativas e visões de mundo no trato dos elementos que compõem o meio ambiente. Isso requer um esforço inovador de construção de estratégias jurídicas capazes de reconhecer tais peculiaridades, bem como numa capacidade criativa de reinventar o direito nas perspectivas plural e emancipatória, ressignificando os seus sentidos contemporâneos e revitalizando a hermenêutica jurídica.

Em muitas situações, a legislação ambiental afronta a diversidade étnica e o trato que as populações indígenas têm para o que chamamos de *meio ambiente*. É necessário pensar que as relações desempenhadas pelos índios, na utilização da terra do seu território tradicional, nem sempre são compatíveis com os projetos de desenvolvimento sustentável ou de etnodesenvolvimento (ou qualquer outro adjetivo que se queira nomear!) que instituições públicas e privadas, por via de diversas formas de financiamento, designam e gerenciam nesses espaços.

A gestão territorial e a ambiental das terras indígenas precisa, desde a sua formulação, ser pensada, operacionalizada e revisada a partir de

uma ótica que, de fato, obedeça a critérios de diferenciação e a lógicas plurais, conforme a etnia, as identidades dos grupos, o meio ambiente, os fatores externos, a dialética das relações indígenas com a comunidade não índia, os processos históricos de ocupação do território, as alternativas econômicas, dentre outros fatores que poderão ser identificados caso a caso.

A experiência de construção da PNGATI revelou avanços importantes no trato da questão indígena. Ressalte-se a ação integrada e colaborativa entre as instituições governamentais (Funai e MMA), organizações indígenas e Organizações Não Governamentais para a construção de uma política pública para as terras indígenas numa perspectiva intercultural. Além disso, a experiência de melhor qualificar a participação indígena nas consultas, gerando um esforço de articulação e de fortalecimento das organizações foi bastante salutar.

No entanto, os desafios de implementação são inúmeros e vão desde o trabalho de regulamentação dos eixos estruturantes da política (o que deveria passar pela construção de um plano de gestão para cada povo no seu território) ao processo de conhecimento e aperfeiçoamento da própria PNGATI, além dos desafios de *governança* e de orçamento que abrangem o papel a ser desempenhado pelo Estado.

## Referências

---

ÁVILA, Thiago. A natureza dos povos indígenas e os povos indígenas e a natureza: novos paradigmas, desenvolvimento sustentável e a política do bom selvagem. In: BAINES, Stephen G. et al. (Org.). *Variações interétnicas: etnicidade, conflito e transformações*. Brasília: IEB; Ceppac; Ed. da UnB; Ibama, 2012.

CUNHA, Manuela C. da. Política indigenista no século XIX. In: CUNHA, Manuela Carneira da (Org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: Cia. das Letras, 2002. p. 34-49.

GOMES, Mércio Pereira. O índio na história: o povo Tenetehara em busca da liberdade. Petrópolis: Vozes, 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. *Projetos Demonstrativos dos Povos Indígenas* (PDPI). Disponível em: <<http://portal.mj.gov.br/data/pages/>>. Acesso em: 18 maiO 2011.

OLIVEIRA, Alessandro Roberto de. *Processo de construção de Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial de Terras Indígenas* (PNGATI): possibilidades, limites e desafios do diálogo entre Estado e povos indígenas no Brasil. Brasília: Funai; GIZ, 2011.

PERRONE-MOISÉS, Beatriz. Índios livres e índios escravos: os princípios da legislação indigenista do período colonial (séculos XVI a XVIII). In: CUNHA, Manuela Carneira da (Org.). *História dos índios no Brasil*. São Paulo: CIA. Das Letras, 2002. P. 67-79.

PIMENTEL, Spensy. *Elementos para uma teoria política Kaiowá e Guarani*. São Paulo: Edusp, 2012.

BRASIL. PNGATI. *Construindo a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental das Terras Indígenas*: Documento de apoio para as Consultas Regionais. Brasília: UnB, 2009.

RIBEIRO, Darcy. Os índios e a civilização: a integração das populações indígenas no Brasil moderno. São Paulo: Cia. das Letras, 2002.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de (Coord.). *Estatuto dos Povos Indígenas*: uma análise em face das determinações constitucionais e internacionais. Brasília: Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça, 2009. (Série Pensando o Direito, 19).

STAVENHAGEN, R. Etnodesenvolvimento: uma dimensão ignorada no pensamento desenvolvimentista. *Anuário Antropológico*, Rio de Janeiro, n. 84, 1985.

ULLOA, Astrid. *La construcción del nativo ecológico*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropologia e História, 2004.

VERDUM, Ricardo. Desenvolvimento, etnodesenvolvimento e integração latino-americana. In: SILVA, Cristhian T. da; LIMA, Antonio Carlos S.; BAINES, Stephen Grant (Org.). *Problemáticas sociais para sociedades plurais*: políticas indigenistas, sociais e de desenvolvimento em perspectiva comparada. São Paulo: Annablume, 2009. p. 113-134.

